

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### I.1 Latar Belakang Masalah

Praktek penyelenggaraan pelayanan publik (public service) merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Fungsi pelayanan ini diarahkan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat sekaligus penciptaan keadilan sosial di tengah masyarakat, sehingga dengan demikian pemerintah akan dapat mewujudkan kehidupan yang lebih baik bagi rakyatnya<sup>1</sup>. Oleh karena itu, hakikat dari pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Dan setiap bentuk perbaikan layanan publik harus memiliki arah yang jelas, yaitu untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Pelayanan publik berdasarkan undang-undang No. 25 tahun 2009 adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, atau administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik<sup>2</sup>. Pengertian ini memberikan indikasi bahwa pelayanan publik

---

<sup>1</sup> Kurniawan, Agung. 2005, Transformasi Pelayanan Publik, Pembaruan, Yogyakarta, hlm. 4.

<sup>2</sup> Pengertian Pelayanan Publik menurut UU No. 25 Tahun 2009

merupakan sebuah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar bagi setiap warga Negara.

Upaya peningkatan kualitas pelayanan publik telah menjadi isu aktual dan menjadi fokus perhatian bagi pemerintah sebagai pihak penyelenggara atau penyedia (providers) pelayanan, serta bagi masyarakat yang merupakan pihak pengguna (customers) pelayanan. Baik dari sisi paradigma maupun formatnya, pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyat memang terus mengalami pembaruan, seiring dengan meningkatnya tuntutan masyarakat dan perubahan di dalam pemerintah itu sendiri.

Namun, pembaruan dilihat dari ke dua sisi tersebut belumlah memberikan hasil yang memuaskan, bahkan masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang tidak berdaya dan termarginalisasikan dalam kerangka pelayanan<sup>3</sup>. Dalam artian, bahwa masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik yang dalam hal ini memiliki kekuatan materi dan kekuasaan, namun merasa tidak terpuaskan oleh pelayanan yang diberikan, pada akhirnya akan mencari jalan lain dengan cara melanggar peraturan yang ada demi untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik, sedangkan bagi mereka yang lemah, dengan terpaksa menerima apa adanya pelayanan yang kurang memuaskan tersebut. Pada akhirnya pelayanan publik menjadi komoditas yang diperjual belikan oleh aparaturnya untuk memperkaya dirinya, karena itu dalam praktek

---

<sup>3</sup> Kurniawan, Agung. 2005, *Transformasi Pelayanan Publik*, Pembaruan, Yogyakarta, hlm. 1-2.

tersebut terjadi tawar menawar dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat yang seharusnya memang sudah menjadi tugas dan tanggung jawabnya.

Penyelenggaraan pelayanan publik saat ini sesuai dengan paradigma pelayanan publik yang berkembang yakni New Public Service (NPS). Paradigma New Public Service (NPS) memandang publik sebagai citizen atau warga negara yang mempunyai hak dan kewajiban publik yang sama. Tidak hanya sebagai customer yang dilihat dari kemampuannya membeli atau membayar produk atau jasa. Citizen adalah penerima dan pengguna pelayanan publik yang disediakan pemerintah dan sekaligus juga subyek dari berbagai kewajiban publik seperti mematuhi peraturan perundang-undangan, membayar pajak, membela Negara, dan sebagainya<sup>4</sup>.

Posisi masyarakat yang berubah menjadi citizen atau warga negara membuat para penyedia pelayanan publik tidak hanya memosisikan masyarakat sebagai konsumen, melainkan lebih jauh, masyarakat juga dilibatkan dalam setiap pengambilan keputusan. Peran serta masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan ini memungkinkan bagi penyedia layanan publik untuk lebih responsif. Hal utama yang menjadi indikator bahwa penyedia layanan publik telah responsif terhadap masyarakat adalah munculnya inovasi pelayanan. Konsep inovasi, belum dapat berkembang secara maksimal pada sektor publik. Hal ini, dikarenakan kebanyakan

<sup>4</sup> Yuliani, Sri. 2007. Mewujudkan Birokrasi Yang Pro-Citizen. Yogyakarta: Jurnal FISIP UNS. Vol. 3 No.1 Th. 2007 diakses melalui <http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=jurnal+new+public+service&source=web&cd=18&ved=0CF8QFjAHOAo&url=http%3A%2F%2Fsriyuliani.staff.fisip.uns.ac.id%2Ffiles%2F2011%2F08%2FNPS-Artikel-blog2.doc&ei=7tleT46RMoSqrAeUuKWEBg&usg=AFQjCNHdGwsIPvW4SyQ6eSPmW3nthwF> Ohginistrasi

organisasi sektor publik kurang tertantang, karena berada dalam iklim yang nonkompetitif, dan bahkan tidak merasa bermasalah dalam hal kelangsungan hidupnya. Maka, wajar jika konsep inovasi kurang berkembang dalam sektor publik. Namun demikian, perubahan yang terjadi dalam proses administrasi publik menuntut banyak hal lain juga turut berubah. Perubahan paradigma administrasi publik dalam bentuk desentralisasi, telah mendorong semakin kuatnya otonomi daerah. Semakin kuatnya otonomi daerah, mendorong munculnya keanekaragaman dalam pelayanan publik dan pembangunan menjadi sebuah keniscayaan<sup>5</sup>.

Tuntutan terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik terus berkembang seiring dengan semakin meningkatnya kesadaran bahwa warga negara memiliki hak untuk dilayani, sedangkan kewajiban pemerintah adalah untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Semakin besarnya tuntutan tersebut, tidak bisa dilepaskan dari konsekuensi logis pelaksanaan kebijakan Otonomi Daerah, sebagaimana telah diatur dalam UU Nomer 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah dan UU Nomer 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, yang selanjutnya keduanya direvisi melalui UU Nomer 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomer 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Implementasi peraturan perundangan tersebut membawa dampak yaitu pada perubahan besar, di mana pemerintah Kabupaten / Kota memiliki berbagai hak dan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan publik,

---

<sup>5</sup> Ibid hlm 28

sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat serta kondisi dan kemampuan daerah masing-masing.

Penyelenggaraan pelayanan publik, merupakan salah satu bidang kewenangan yang penting bagi pemerintah daerah, karena keberhasilan dalam membangun kinerja pelayanan publik secara profesional, efisien, efektif dan akuntabel akan mengangkat citra positif pemerintah daerah di mata warga masyarakatnya. Sehingga kewenangan yang dimiliki oleh daerah di era Otonomi Daerah tersebut, seharusnya dapat dipergunakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan bagi masyarakatnya.

Namun dalam kenyataannya, pelaksanaan Otonomi Daerah masih belum dapat mewujudkan peningkatan kualitas pelayanan publik secara optimal, seperti tujuan yang dikehendaki. Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada rakyat sebagai implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan rakyat, telah menempatkan kedudukan pemerintah menjadi sangat strategis, karena melalui fungsi tersebut akan ditentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi rakyatnya. Tetapi dalam prakteknya, pemberian pelayanan publik tersebut masih jauh dari yang diharapkan, dimana rakyat masih menempati posisi yang lemah dan sering dirugikan.

Permasalahan utama pelayanan publik pada dasarnya adalah berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan itu sendiri. Pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada berbagai aspek, yaitu bagaimana pola penyelenggaraannya (tata laksana), dukungan sumber daya manusia, dan kelembagaan. Dilihat dari sisi pola

penyelenggaraannya, pelayanan publik masih memiliki berbagai kelemahan antara lain<sup>6</sup>:

- a) Kurang responsif. Kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada tingkatan petugas pelayanan (front line) sampai dengan tingkatan penanggung jawab instansi. Respon terhadap berbagai keluhan, aspirasi, maupun harapan masyarakat seringkali lambat atau bahkan diabaikansama sekali.
- b) Kurang informative. Berbagai informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat, lambat atau bahkan tidak sampai kepada masyarakat.
- c) Kurang accessible. Berbagai unit pelaksana pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayanan tersebut.
- d) Kurang koordinasi. Berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya sangat kurang berkoordinasi. Akibatnya, sering terjadi tumpang tindih ataupun pertentangan kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lain yang terkait.
- e) Birokratis. Pelayanan (khususnya pelayanan perijinan) pada umumnya dilakukan dengan melalui proses yang terdiri dari berbagai level, sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama. Dalam kaitan dengan

---

<sup>6</sup> [http://www.dukcapil.kemendagri.go.id/article/detail/pelayanan publik di ere reformasi](http://www.dukcapil.kemendagri.go.id/article/detail/pelayanan%20publik%20di%20ere%20reformasi)

penyelesaian masalah pelayanan, kemungkinan staf pelayanan (front line staff) untuk dapat menyelesaikan masalah sangat kecil, dan dilain pihak kemungkinan masyarakat untuk bertemu dengan penanggung jawab pelayanan, dalam rangka menyelesaikan masalah yang terjadi ketika pelayanan diberikan, juga sangat sulit. Akibatnya, berbagai masalah pelayanan memerlukan waktu yang lama untuk diselesaikan.

- f) Kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat. Pada umumnya aparat pelayanan kurang memiliki kemauan untuk mendengar keluhan/saran/aspirasi dari masyarakat. Akibatnya, pelayanan dilaksanakan dengan apa adanya, tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu.
- g) Inefisien. Berbagai persyaratan yang diperlukan (khususnya dalam pelayanan perijinan) seringkali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan. Dilihat dari sisi sumber daya manusianya, kelemahan utamanya adalah berkaitan dengan profesionalisme, kompetensi, empathy dan etika. Berbagai pandangan juga setuju bahwa salah satu dari unsur yang perlu dipertimbangkan adalah masalah sistem kompensasi yang tepat.

Dilihat dari sisi kelembagaan, kelemahan utama terletak pada desain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, penuh dengan hirarki yang membuat pelayanan menjadi berbelit-belit (birokratis), dan tidak terkoordinasi. Kecenderungan untuk melaksanakan dua fungsi sekaligus, fungsi pengaturan dan fungsi penyelenggaraan, masih sangat kental dilakukan oleh pemerintah, yang juga menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak

efisien. Munculnya beragam keluhan akan ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan publik menunjukkan mendesaknya suatu pembaruan, termasuk pelayanan publik di bidang pertanahan.

Keanekaragaman dalam pelayanan publik mendorong untuk terciptanya pelayanan inovatif. Pelayanan inovatif, dapat dikaitkan dengan inovasi pelayanan publik. Dimana inovasi pelayanan publik, merupakan hal yang dapat diwujudkan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan publik berdasarkan undang-undang No. 25 tahun 2009 adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, atau administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik<sup>7</sup>. Pengertian ini memberikan indikasi bahwa pelayanan publik merupakan sebuah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar bagi setiap warga Negara.

Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif. Ruang lingkup yang dimaksud meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energy, perbankan, perhubungan, sumber daya alam dan sektor strategis lainnya<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Pengertian Pelayanan Publik menurut UU No. 25 Tahun 2009

<sup>8</sup> Ibid



Pelayanan barang publik sebagaimana dimaksud meliputi pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Pelayanan barang publik juga seperti pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan atau kekayaan daerah yang dipisahkan.

Pelayanan atas jasa publik sebagaimana dimaksud meliputi penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Seperti pelayanan barang publik pelayanan jasa publik pun dilakukan oleh badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang di pisahkan. Oleh karena itu pelayanan publik sebagaimana itu harus memnuhi skala kegiatan yang didasarkan pada ukuran besaran biaya tertentu yang digunakan dan jaringan yang dimiliki dalam kegiatan pelayanan publik untuk dikategorikan sebagai penyelenggara pelayanan publik<sup>9</sup>.

Setelah pelayanan barang dan pelayanan jasa terdapat pula pelayanan administratif yang artinya tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara.

---

<sup>9</sup> Ibid

Pelayanan administratif juga bisa di artikan sebagai tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan dan BPN merupakan pelayanan administrative karena BPN banyak mengurus masalah di bidang tanah.

Tanah merupakan aset penting yang diberikan Tuhan Yang Maha Esa karena tidak dapat dipisahkan oleh mahluk hidup. Tanah memiliki fungsi penting bagi manusia, setiap manusia memerlukan tanah sebagai tempat tinggal selain sebagai tempat tinggal tanah juga sebagai tempat tinggal hampir penduduk Indonesia menggantungkan roda perekonomiannya di sektor tanah. Hubungan manusia dengan tanah merupakan hubungan yang sangat erat dan bersifat abadi, dimulai sejak manusia lahir hingga akhir hayatnya manusia selalu berhubungan dengan tanah. Tanah memiliki makna yang begitu strategis, selain mengandung aspek fisik, tanah juga memiliki fungsi ekonomi, fungsi sosial, dan juga fungsi politik.

Namun dewasa ini kebutuhan akan tanah semakin meningkat, peningkatan tersebut disebabkan oleh bertambahnya jumlah penduduk dan kegiatan pembangunan. Dengan meningkatnya pembangunan di segala bidang, dan adanya tuntutan akan adanya kehidupan yang lebih baik sebagai dampak positif dari keberhasilan pembangunan yang dilaksanakan semua itu membutuhkan tanah sebagai dasarnya. Sejalan dengan itu semua banyak masyarakat yang peduli dan sadar akan hak atau kepentingannya sehingga menyebabkan munculnya kasus pertanahan itulah konsekuensi logisnya yang mebuat kasus tanah meningkat.

Untuk mencegah kasus tanah tersebut tidak sampai menimbulkan konflik kepentingan dalam masyarakat, maka diperlukan pengaturan, penguasaan dan penggunaan hukum tanah yang disebut hukum tanah<sup>10</sup>. Tanah memiliki peran penting karena dapat menentukan keberadaan dan kelangsungan hubungan dan perbuatan hukum, baik individu maupun orang lain. Sehubungan dengan hal tersebut, maka dibuatlah Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang diharapkan mampu member penyelesaian kepada masyarakat maupun pemerintah berupa solusi melalui Badan Pertanahan Nasional dan solusi melalui Badan Peradilan. Paling tidak dengan undang-undang pertanahan yang ada permasalahan dapat di cegah atau diminimalkan.

Pengelolaan pertanahan di Indonesia didasarkan pada arah kebijakan dalam pasal 33 ayat (3) undang-undang dasar 1945 yang menyatakan bahwa:

“ ... bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”<sup>11</sup>

Berdasarkan landasan tersebut kemudian disusun Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agrarian yang dikemudian hari lebih dikenal dengan sebutan UUPA yang berarti bahwa telah diletakkan dasar yang kokoh bagi pelaksanaan pembangunan nasional dan menyelenggarakan administrasi pertanahan guna terwujudnya pembangunan nasional. Pasal 2 UUPA menjelaskan bahwa bumi (tanah), air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di

---

<sup>10</sup> K. Wantjik Saleh. 1982. Hak atas tanah. Jakarta: Ghalian Indonesia. Hal 7.

<sup>11</sup> Perubahan Ke Iv Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

dalamnya yang terdapat di wilayah Republik Indonesia, bukan merupakan milik negara akan tetapi pada tingkatan tertinggi kuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang member wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan dan penggunaan, persedian dan pemeliharaan bumi air dan ruang angkasa tersebut, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa yang dimaksud serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia. Sementara itu, pemerintah mengesahkan penraturan pemerintah No 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah yang isinya mengenai pendaftaran tanah yang merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Hal ini membuktikan bahwa masyarakat hendaknya mendaftarkan tanah yang mereka miliki agar mereka mempunyai bukti kepemilikan tanah tersebut secara sah dimana pendaftaran tanah tersebut dilakukan melalui beberapa rangkaian seperti pengukuran dan pemetaan, pembukuan, penerbitan sertifikat, dan penyimpanan daftar umum dan dokumen. Bukti sah terhadap tanah tersebut disebut dengan sertifikat hak atas tanah atau sertifikasi tanah. Sertifikat ialah bukti

kepemilikan yang sah dan kuat, diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftarkan dalam buku tanah<sup>12</sup>.

Pendaftaran tanah tersebut dilakukan di instansi yang berwenang yakni Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan di pimpin oleh Kepala. BPN sebagai instansi yang bersifat vertical mempunyai tugas melaksanakan pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral<sup>13</sup>. BPN bertindak sebagai lembaga yang menyediakan pelayanan mengenai permasalahan tanah baik dalam pemanfaatan tanah maupun layanan sertifikasi tanah milik masyarakat dan sebagai penyedia layanan publik maka memberikan pelayanan yang berkualitas adalah kewajiban utama kepada masyarakat. Praktek penyelenggaraan pelayanan publik merupakan salah perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping menjadi abdi negara. Fungsi dari pelayanan ini diarahkan bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sekaligus menciptakan keadilan sosial sehingga pemerintah diharapkan untuk mewujudkan kehidupan yang lebih baik lagi bagi rakyatnya. Dalam praktinya aparatur layanan diharapkan dapat memberikan pelayanan sepenuh hati kepada pelanggan, pelayanan yang dimaksud ialah yang bertujuan untuk mencapai kepuasan pelanggan. Pelayanan sendiri dapat di asrtikan sebagi aktivitas seseorang atas kelokpok/organisasi baik langsung atau tidak dalam

---

<sup>12</sup> Harsono Boedi. 2003. Hukum Agraria Indonesia: sejarah pembentukan undang-undang pokok agrarian, isi dan pelaksanaannya. Jakarta: Djambatan. Hal 503

<sup>13</sup> <http://www.bpn.go.id/tentangbpn.aspx> diakses pada tgl 08/05/15.

memenuhi kebutuhan. Pelayanan juga mempunyai pengertian sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain. Akan tetapi, fakta yang terjadi dalam birokrasi sampai sekarang ini juga belum memuaskan. Pelayanan yang seharusnya di tunjukan pada masyarakat umum justru menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara<sup>14</sup>. Salah satu tugas pokok BPN yang sekaligus merupakan salah satu fungsi kantor pertanahan kabupaten/kota, adalah melaksanakan pelayanan pertanahan kepada masyarakat<sup>15</sup>. Oleh karena itu, kiranya wajar apabila pelaksanaan tugas Badan Pertanahan Nasional akan selalu menjadi pusat perhatian masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut diperlukan perhatian upaya-upaya untuk lebih meningkatkan pelayanan pertanahan tersebut. Upaya peningkatan pelayanan pertanahan kepada masyarakat mempunyai aspek yang sangat luas, dari tingkat kebijakan termasuk penerbitan ketentuan peraturan yang diperlukan sampai tingkat pelaksanaannya.

Dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka pemerintah telah menetapkan kebijakan pelayanan kepada masyarakat dalam pengelolaan dan pengembangan pembangunan pertanahan. Untuk itu telah dikeluarkan Intruksi Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1998 Tentang Peningkatan Efisiensi dan Kualitas Pelayanan Masyarakat di bidang pertanahan<sup>16</sup>. Intruksi tersebut ditunjukan kepada kepala kantor wilayah BPN provinsi dan kepala kantor ketanahan kabupaten/kota di seluruh Indonesia, untuk

---

<sup>14</sup> Ibid

<sup>15</sup> Ibid

<sup>16</sup> Hukumonline.com. 2009. Instruksi Peningkatan Efisiensi Dan Kualitas Pelayanan. [online] tersedia di: <http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/25312/node1060> diakses tgl 08/05/15

meningkatkan efisiensi, produktifitas dan kualitas pelayanan kepada masyarakat di bidang pertanahan. Agar tercapai keseragaman pola dan langkah dalam bentuk pedoman tata laksana pelayanan. Mengingat ruang lingkup pelayanan masyarakat di pertanahan sangat luas dan kompleks, baik bentuk, jenis maupun sifatnya, maka upaya untuk mempolakan dasar-dasar proses pelayanan masyarakat tersebut merupakan hal yang mendesak keperluannya untuk mengatasi kompleksitas permasalahan.

Berdasarkan adanya instruksi di atas, maka Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi diberikan tugas untuk memberikan arahan dan bimbingan petunjuk kerja yang diperlukan kepada Kantor Pertanahan/Kota dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan pertanahan<sup>17</sup>. Dengan adanya tugas tersebut di atas yang ditunjukkan kepada kantor pertanahan kabupaten/kota, diharapkan dalam pemberian pelayanan pertanahan kepada masyarakat dapat ditingkatkan kualitasnya, mengingat Badan Pertanahan Nasional merupakan instansi pelayanan, guna meningkatkan pelayanan lebih baik kegiatan pengurusan hak-hak atas tanah, pendaftaran tanah serta penerbitan dan pemberian sertifikat tanah akan diusahakan atau disederhanakan dan ditingkatkan pelayanannya, dengan tidak meninggalkan peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga dapat menjamin kepastian hukum terhadap setiap penguasaan tanah.

BPN sendiri telah berupaya untuk memenuhi kepuasan pelanggan yang bertujuan untuk memberikan pelayanan yang terbaik untuk masyarakat, selama ini

---

<sup>17</sup> Ibid

BPN menjadi sorotan publik akibat buruknya pelayanan BPN terhadap masyarakat yang memiliki kepentingan dalam urusan peranakan. Oleh sebab itu BPN harus mampu meningkatkan pelayanannya.

Berikut merupakan survey yang dilakukan Oleh Ombudsman mengenai laporan masyarakat berdasarkan instansi yang dilaporkan.<sup>18</sup>

Tabel I-1  
Jumlah Laporan Masyarakat Berdasarkan Intansi yang Dilaporkan

No	Instansi terlapor	2010	2011	2013
1	Pemerintahan Daerah	354(31,13%)	671 (35,94%)	2329 (45,02%)
2	Kepolisian	241 (21,20%)	325 (17,41%)	668 (12,91%)
3	Lembaga pengadilan	155 (13,63%)	178 (9,53%)	237 (4,58)
4	Badan Pertanahan Nasional	96 (8,44%)	165 (8,84%)	365 (7,06%)
5	Kementrian	90 (7,92%)	154 (8,25%)	520 (10,05%)
6	BUMN/BUMD	63 (5,54%)	106 (5,68%)	350 (6,77%)
7	Kejaksaan	41 (3,6%)	90 (4,2%)	127 (2,46)
8	Lain-lain	29 (2,55%)	98 (5,25%)	236 (4,56)
9	DPR	2 (0,18%)	2 (0,11%)	28 (0,54)
10	Perbankan	15 (1,32%)	11 (0,59%)	65 (1,26%)
11	Komisi Negara	12 (1,06%)	14 (0,75%)	96 (1,86)
12	Lembaga Pendidikan Negeri	12 (1,06%)	11 (0,59%)	60 (1,16)
13	Lembaga Pemerintah Non Kementrian	11 (0,97%)	24 (1,29%)	60 (1,16)
14	TNI	16 (1,41%)	17 (0,91%)	29 (0,56)
15	Badan Pemeriksa Keuangan	0 (0,00%)	1 (0,05%)	3 (0,06%)

Sumber : Laporan Tahunan 2010 dan 2011 Ombudsman Republik Indonesia

Ombudsman mencatat pada tahun 2010 terdapat 1. 154 laporan masyarakat kepada ombudsman, intansi yang terbanyak dilaporkan oleh masyarakat tentang

<sup>18</sup> <http://www.ombudsman.go.id/index.php/en/publikasi/section/2-laporantahunan.html>



pelayanannya adalah Pemerintah Daerah yaitu 354 laporan dengan (31,13%). Sedangkan instansi lainnya yang juga banyak dilaporkan oleh masyarakat adalah Kepolisian 241 laporan (21,20%), Lembaga Pengadilan 155 laporan (13,63%), Badan pertanahan Nasional 96 laporan (8,44%), serta Instansi Kementrian 90 laporan (7,92%) dan BUMN/BUMD mendapati 63 laporan (5,54%). Terjadi peningkatan di tahun 2011 tentang laporan masyarakat kepada ombudsman tentang instansi yang sering dilaporkan, Pemerintah Daerah masih tertinggi dengan 671 laporan (35,94), Kepolisian 325 laporan (17,41), Lembaga pengadilan 155 laporan (9,53%), Badan Pertanahan Nasional 165 laporan (8,84%) serta Instansi Kementrian 154 laporan (8,25%) dan BUMN/BUMD dengan 106 laporan (5,68). Tahun 2013 Pemerintah daerah mendapat 2329 laporan (45,02%), Kepolisian 668 laporan (12,91%), Intansi Kementrian mengalami peningkatan menjadi 520 laporan (10,05%) dan Badan Pertanahan Nasional 365 laporan (7,06%). Dari tabel I.1 terlihat dari tahun 2010 sampai 2013 BPN berada di posisi ke 4 dalam jumlah laporan masyarakat berdasarkan instansi terlapor. Jumlah laporan masyarakat terhadap BPN selalu mengalami peningkatan pada tahun 2010 BPN mendapat 96 (8,44%) , pada 2011 mendapat 165 (8,84%) dan pada tahun 2013 melonjak dengan 365 (7,06) laporan.

Komisi Pelayanan Publik (KPP) Jatim juga pernah melansir laporan yang menyebutkan BPN sebagai intitusi layanan publik yang paling dikeluhkan. Menurut Komisi Pelayanan Publik keluhan masyarakat akan layanan publik sangat beragam jenisnya baik dalam bentuk layanan administrasi, barang maupun jasa. Untuk itu

Komisi Pelayanan Publik membagi pengaduan-pengaduan yang masuk menurut bidang layanan seperti table berikut<sup>19</sup>:

Tabel I.2  
Jumlah Pengaduan Berdasarkan Bidang Layanan di Surabaya

No	Bidang Layanan	2011	2012
1	Pertanahan	20 (34%)	28 (24%)
2	Perijinan	6 (10%)	14 (12%)
3	Penegak hukum	4 (7%)	14 (12%)
4	Ketenagalistrikan	4 (7%)	6 (6%)
5	Ketenagakerjaan	3 (5%)	1 (1%)
6	Kepegawaian	3 (5%)	3 (3%)
7	Aspirasi	3 (5%)	5 (5%)
8	Air minum/PDAM	2 (3%)	18 (16%)
9	Pertanian	2 (3%)	1 (1%)
10	Administrasi	1 (2%)	3 (3%)
11	Dana Pensiun	1 (2%)	1 (1%)
12	Hukum dan HAM	1 (2%)	1 (1%)
13	Kependudukan	1 (2%)	10 (8%)
14	Kesehatan	1 (2%)	1 (1%)
15	Lelang	1 (2%)	2 (2%)
16	Perpajakan	1 (2%)	4 (4%)
17	Pos	1 (2%)	1 (1%)
18	Retribusi	1 (2%)	4 (4%)
19	Sosial	1 (2%)	1 (1%)
20	Sosial Hukum	1 (2%)	1 (1%)
21	SPBU	1 (2%)	1 (1%)
Jumlah		59 (100%)	120 (100%)

Sumber: Komisi Pelayanan Publik Provinsi Jawa Timur

Dari tabel I.2 menunjukkan, layanan yang paling sering dikeluhkan oleh masyarakat ialah layanan di bidang pertanahan yang mendapat laporan sebesar 34% atau 20 laporan, disusul bidang perijinan 10% atau 6 laporan lalu penegak hukum sebesar 7% atau 4 laporan. Pada tahun 2012 pertanahan mengalami peningkatan

<sup>19</sup> <http://www.informasijatim.com/2011/07/laporan-publik.html>. di akses tgl 09-05-15

menjadi 24 % atau 28 laporan, disusul PDAM dengan 16% atau 18 laporan. Jika melihat dari beberapa permasalahan yang terjadi maka pemerintah harus dapat memberikan pelayanan publik yang lebih professional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsive dan adaptif. Masyarakat sendiri pada dasarnya menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari aparat yang berwenang. Karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan: berbelit-belit, mahal, dan melelahkan<sup>20</sup>.

Di sisi lain masyarakat Indonesia belum paham sepenuhnya tentang dasar-dasar peraturan guna tanah. Hal ini dibuktikan dengan kurangnya pemahaman masyarakat, khususnya di daerah terpencil, terhadap hal-hal yang berhubungan dengan serifikasi tanah sebagai satu program layanan dari badan pertanahan. Penyebabnya adanya fenomena ini bias dikarenakan pelayanan kantor pertanahan yang kurang optimal. Secara tersirat hal ini juga menunjukkan adanya tuntutan masyarakat akan perlunya keterbukaan dalam pelaksanaan tugas, prosedur pembayaran yang sederhana, kepastian waktu dan biaya yang harus di bayar oleh masyarakat dalam penyelesaian urusan hak atas tanahnya, serta berbagai kemudahan dalam mengakses informasi dalam pelayanan maupun perlindungan hak-hak kepentingan masyarakat. Hal ini masih harus ditambah dengan persoalan penggelapan pajak yang sedikit banyak juga mempengaruhi efektifitas kinerja Badan Pertanahan Nasional.

---

<sup>20</sup> Nurbani, Myrna. 2009. Reformasi Birokrasi Kota Surakarta. Thesis universitas diponegoro.

Masih banyak tanah rakyat yang terbentang dari Sabang sampai Marauke yang belum disertifikasi. Kepala Badan Pertanahan Nasional, Joyo Winoto menyampaikan bahwa sertifikasi tanah di Indonesia di tahun 2010 masih sekitar 49% dan BPN menargetkan dalam 18 tahun ke depan BPN menargetkan bisa mencapai sertifikasi 100% untuk seluruh tanah di dalam negeri<sup>21</sup>. Sedangkan di Jawa Timur sendiri secara keseluruhan 100% total luasan tanah di Jawa Timur yang sudah bersertifikat baru mencapai 45%<sup>22</sup>. Permasalahan ini disebabkan karena kurangnya pemahaman masyarakat tentang aturan-aturan hukum mengenai pertanahan, banyak warga masyarakat yang mengira bahwa *pethok* merupakan bukti kepemilikan yang sah dan juga bias dikarenakan jarang sosialisasi yang dilakukan oleh aparat pemerintah baik di tingkat paling dasar ataupun dari lembaga yang mengatur tentang masalah-masalah pertanahan atau juga karena pelayanan yang tidak memuaskan yang diberikan oleh pemerintah dalam pelayanan pendaftaran tanah atau sertifikat, selain itu menurut Iskak, pemimpin kantor BI permasalahan ini juga disebabkan oleh mahal biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh sertifikat tersebut<sup>23</sup>.

Dengan segala permasalahan yang terus berkembang ini seakan memaksa pemerintah untuk segera mencari jalan keluarnya. Oleh karena itu BPN mencoba mencari terobosan baru di dalam hal penyediaan layanan pertanahan. Sebagai upaya

---

<sup>21</sup> <http://www.rumah123.com/detil-berita-properti-930-kepala-bpn-optimis-targetkan-sertifikasi-tanah-id.html> diakses tgl 09-05-15

<sup>22</sup> <https://infopijar.wordpress.com/2012/03/14/tanah-bersertifikat-bisnis-ukm-menjadi-bankable/> diakses tgl 09-05-15

<sup>23</sup> [www.analisdaily.com/mobile/read/?id=28044](http://www.analisdaily.com/mobile/read/?id=28044). Diakses tgl 09-05-15

penencegahan dan memastikan penyelesaian sengketa pertanahan secara cepat dan mengedepankan prinsip win-win solution dalam penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan. Dengan demikian pihak-pihak yang bersengketa dapat duduk bersama dan memperoleh penyelesaian yang cepat serta menguntungkan kedua belah pihak, sehingga penyelesaian tidak berkepanjangan dan tidak terjadi win and lose.

Melalui Instruksi Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2013 tentang Percepatan Pelaksanaan Program Strategis BPN RI Tahun 2013, yang memerintahkan kepada seluruh jajaran Pejabat Eselon I dan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi untuk membuat strategi percepatan penyelesaian pekerjaan program strategis. Dengan instruksi tersebut pelaksanaan program-program strategis BPN RI dapat lebih termonitor dan terpacu. Hal tersebut juga menginspirasi jajaran BPN RI di daerah untuk melakukan inovasi-inovasi baru dalam rangka pelayanan kepada masyarakat, Salah satu nya adalah Lantum (Layanan Tujuh Menit untuk Pengecekan Sertipikat dan Penghapusan Tanggungan Hak Roya).

Lantum atau Layanan Tujuh Menit merupakan satu bentuk inovasi layanan pertanahan yang dilaksanakan Kantor Pertanahan Kota Surabaya II yang baru diresmikan pada tanggal 24 september 2013. Dengan Lantum layanan pertanahan dapat diselesaikan lebih cepat dari standar waktu yang telah ditentukan, layanan diselesaikan dalam waktu 7 menit sehingga dapat ditunggu oleh pemohon layanan. Tujuan dilaksanakannya Lantum adalah untuk percepatan layanan pertanahan tertentu serta membantu masyarakat yang memiliki keterbatasan waktu (kesibukan yang

tinggi) untuk datang sendiri ke Kantor Pertanahan, sehingga diharapkan mampu memangkas peran para calo yang menyebabkan “biaya tinggi” dalam pengurusan layanan pertanahan<sup>24</sup>.

Layanan tujuh menit merupakan salah satu layanan unggulan. Layanan ini berbasis informasi teknologi dengan objek buku tanah digital. Layanan ini disediakan untuk mengecek sertifikat, menghapus hak tanggungan, dan meningkatkan hak tanah. Layanan ini tak berlaku bagi pemegang buku tanah manual. Ini khusus buku tanah digital yang datanya sudah masuk dalam Komputerasi Kantor Pertanahan (KKP), sehingga prosesnya bisa cepat.

Pelayanan Kantor Pertanahan Surabaya dibagi menjadi dua. Untuk memenuhi kebutuhan dalam pelayanan pertanahan di samping Kantor Pertanahan Induk (Kantor Pertanahan Surabaya I), dibentuk Perwakilan Kantor Pertanahan (Kantor Pertanahan Surabaya II). Perwakilan Kantor Pertanahan merupakan perwakilan Kantor Pertanahan Kota Surabaya yang merupakan bagian dari Kantor Pertanahan Kota Surabaya sebagai induk dan merupakan kesatuan organisasi, administrasi dan keuangan yang tidak terpisahkan keberadaannya dalam pelaksanaan pelayanan pertanahan kepada masyarakat (Pasal 1 ayat 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2008) Perwakilan Kantor kerja Pertanahan meliputi wilayah :

---

<sup>24</sup> <http://www.bpn.go.id/Publikasi/Inovasi/Layanan-Tujuh-Menit-LANTUM> diakses tanggal 8 juli 2015 pukul 22:03

Tabel I.3

## Pembagian Wilayah BPN Surabaya

Kantor Pertanahan Surabaya I	Kantor Pertanahan Surabaya II
Surabaya Pusat: 1. Kecamatan Genteng 2. Kecamatan Tegalsari 3. Kecamatan Bubutan 4. Kecamatan Simokerto	Surabaya Timur 1. Kecamatan Sukolilo 2. Kecamatan Gubeng 3. Kecamatan Rungkut 4. Kecamatan Tambaksari 5. Kecamatan Mulyorejo 6. Kecamatan Tenggilis Mejoyo 7. Kecamatan Gunung Anyar
Surabaya Selatan 1. Kecamatan Wonokromo 2. Kecamatan Wonocolo	Surabaya Utara 1. Kecamatan Semampir 2. Kecamatan Bulak 3. Kecamatan Kenjeran

Sumber : Badan Pertanahan Surabaya II

Program Layanan Tujuh Menit ini menggarisbawahi kebijakan dasar pertanahan yang dikembangkan dalam kegiatan operasional di lapangan, yaitu pertama percepatan legalisasi aset masyarakat, kedua secara sistematis dan sistemik melakukan Reformasi Agraria secara berkesinambungan, ketiga penertiban dan pendayagunaan tanah-tanah terlantar dan keempat konflik dan sengketa pertanahan harus diselesaikan<sup>25</sup>. Selain sebagai perbaikan layanan yang dilakukan oleh BPN dilandasi oleh intruksi menteri negara agrarian/kepala badan pertanahan nasional nomor 8 tahun 1998 tentang peningkatan efisiensi dan kualitas pelayanan masyarakat di bidang pertanahan, bahwa:

“Seluruh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya di seluruh Indonesia untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas dan kualitas pelayanan

<sup>25</sup> Bpn-jateng.net 2009. Program Larasita. Diakses tanggal 8 juli 2015 pukul 22:13

kepada masyarakat di bidang pertanahan seperti yang sudah dilakukan pada Kantor Pertanahan Percontohan atau Kantor Model ditiap Propinsi selama ini.”

Layanan Tujuh Menit diberikan pada lokasi-lokasi yang telah menggunakan Dokumen (Buku Tanah dan Surat Ukur) Elektronik. Namun Layanan Tujuh Menit masih belum mencakup seluruh kecamatan yang di naungi oleh Kantor BPN Surabaya II, berikut kecamatan yang sudah bisa menggunakan Layanan Tujuh Menit

:

Tabel I.4  
Kecamatan di Surabaya yang Dapat Menggunakan Fasilitas Latum

No	Kecamatan	Kelurahan
1	Kecamatan Rungkut	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kelurahan Rungkut Kidul</li> <li>• Kelurahan Kalirungkut</li> <li>• Kelurahan Penjaringansari</li> <li>• Kelurahan Kedung Baruk</li> <li>• Kelurahan Medokan Ayu</li> <li>• Kelurahan Wonorejo</li> </ul>
2	Kecamatan Gununganyar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kelurahan Gununganyar Tambak</li> <li>• Kelurahan Gununganyar</li> <li>• Kelurahan Rungkut Menanggal</li> <li>• Kelurahan Rungkut Tengah</li> </ul>
3	Kecamatan Sukolilo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kelurahan Keputih</li> <li>• Kelurahan Klampisngasem</li> </ul>
4	Kecamatan Tambaksari	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kelurahan Gading</li> </ul>

Sumber: Kantor Badan Pertanahan Nasional Surabaya II

Dari tabel II.4 dapat dilihat bahwa tidak semua kecamatan di bagian kantor surabaya II dapat menggunakan layanan LATUM karena tidak semua lokasi tersebut sudah memakai dokumen elektrik, masih ada di daerah tersebut memakai buku tanah



fisik karena dokumen belum di validasi. Dokumen yang sudah tervalidasi antara dokumen fisik dengan dokumen elektrik yang ada pada Aplikasi Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP) meliputi kelurahan dari 83 kelurahan yang ada di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II seperti berikut:

Tabel 1.5  
Validasi Dokumen tahun 2014 di Badan Pertanahan Nasional Surabaya

	Total Buku Tanah	Yang Sudah Tervalidasi	Total Surat Ukur	Yang Sudah Tervalidasi
Buku Tanah	214.758	80.942 (37,7%)	-	-
Surat Ukur	-	-	222.538	91.118 (40,9%)

Sumber : Badan Pertanahan Nasional Surabaya II

Dapat dilihat dari 214.758 buku tanah baru 37,7% yang sudah tervalidasi hanya 80.942 buku tanah dan untuk surat ukur sendiri dari 222.538 baru 91.1118 atau baru 40,9% dari 83 kelurahan yang ada di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II. Bila menggunakan dokumen elektrik pelayanan akan lebih cepat sedangkan yang tidak memakai dokumen elektrik dibutuhkan waktu yang lama untuk pencarian buku tanah fisik itu sendiri sebagai proses penyelesaian pelayanan. Berikut perbandingan waktu pelayanan tersebut.

Tabel 1.6  
Perbandingan Waktu Pelayanan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Surabaya berdasar SOPPP dan LATUM

Jenis Pelayanan	Sesuai SOPPP	Latum
Pengecekan Sertifikat	1 Hari Kerja	7 Menit
Hapusnya Hak Tanggungan-Roya	5 Hari Kerja	7 Menit

Sumber : Badan Pertanahan Nasional Surabaya II

Sebelum ada inovasi Latum pelayanan untuk penyelesaian pengecekan sertifikat dan penghapusan hak tanggungan – roya sekitar 1-5 hari menurut Lampiran II Peraturan Kepala Badan Pertanahan RI Nomor : 1 Tahun 2010<sup>26</sup> . Setelah ada Layanan Tujuh Menit pengerjaan hanya berlangsung selama 7 menit. Dari pengecekan sertifikat membutuhkan 1 hari dapat diselesaikan dengan 7 menit sedangkan penghapusan tanggungan –roya yang berawal dari 5 hari kerja cukup dikerjakan dengan 7 menit pula. Dari 83 kelurahan dan banyaknya dokumen elektrik yang sudah tervalidasi membuat alur proses penyelesaian pelayanan jadi lebih cepat karena sudah tersambung dengan aplikasi Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP). Jumlah nya pun mengalami peningkatan yang positif, berikut rekapitulasi Pelayanan di Kantor BPN Kota Surabaya II.

Tabel I.7  
Rekapitulasi Pelayanan Sebelum dan Sesudah Latum

Tahun/ Jenis Permohonan	Pengecekan Sertifikat		Roya	
	Jumlah yang Diselesaikan	Rata-rata Waktu Penyelesaian	Jumlah yang Diselesaikan	Rata-rata Waktu Penyelesaian
2013 (Sebelum Latum)	3255	1 Hari Kerja	538	6 Hari Kerja
2014 (Latum)	3621	7 Menit	619	7 Menit

Sumber : Badan Pertanahan Nasional Surabaya II

Dari rekapitulasi hasil di atas dapat dilihat pada tahun 2013 sebelum layanan tujuh menit dilaksanakan untuk pengecekan sertifikat 3255 dengan durasi sehari kerja dan untuk Hak Tanggungan Roya 538 dengan durasi 6 hari kerja. Dalam tahun 2013

<sup>26</sup> Layanan Tujuh menit, Badan Pertanahan Nasional Surabaya II

sendiri BPN Kota Surabaya menanggapi 3793 dengan rata-rata per hari menanggapi 10 pelanggan. Pada tahun 2014 sesudah menggunakan Latum terdapat peningkatan yang positif dengan total per tahun menanggapi 4240 pelanggan dengan rata-rata per hari BPN Surabaya II menyelesaikan 12 pelanggan, dengan rincian pengecekan sertifikat 3621 dan dikerjakan dengan durasi 7 menit dan hak roya mendapat 619 dengan rata-rata penyelesaian 7 menit. Dari 1 hari ke 7 menit dan dari 6 hari ke 7 menit merupakan peningkatan yang cukup menyenangkan, hal tersebut terlihat dari indeks kepuasan masyarakat yang memakai layanan tujuh menit dan yang sebelumnya. Berikut table dari indeks kepuasan masyarakat.

Tabel I.8  
Indeks Kepuasan Masyarakat Sebelum dan Sesudah Latum

Tahun	Sangat Puas	Puas	Kurang Puas	Tidak Puas	Skor
2013 (Sebelum LATUM)	9.969	11.988	101	34	2,44
2014 (Latum)	12.676	9.019	74	11	2,57

Sumber : Badan Pertanahan Nasional Surabaya II

Pada tahun 2013 Kantor Badan Pertanahan Nasional Surabaya II mendapatkan skor 2,44 dari indeks kepuasan masyarakat. Dengan rincian sangat puas mendapat 9.969 sekitar (45%) pelanggan yang merasa puas sebanyak 11.988 sekitar (54%) dan kurang puas dan tidak puas sebanyak 101 (0,45%) dan 34 sekitar (0,15%). Namun setelah Latum atau pada tahun 2014 BPN Kota Surabaya mendapatkan skor 2,57 dengan rincian sangat puas mendapatkan 12.676 pelanggan atau sekitar (58%) merasa

sangat puas, dan pelanggan puas sebanyak 9019 atau sekitar (41%) yang merasa kurang puas dan tidak puas sebanyak 74 (0,33%) dan 11 (0,5%). Banyak terjadi peningkatan yang positif dari sebelum dan sesudah adanya Layanan Tujuh menit dari mulai durasi kerja, pengguna dan indeks kepuasan masyarakat itu sendiri.

Oleh karena itu mengetahui penerapan program Layanan Tujuh Menit sebagai salah satu bentuk program inovasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dikhususkan pada penilaian tentang tingkat inovasi dalam upaya peningkatan pelayanan publik di Kantor Badan Pertanahan Nasional kota Surabaya, merupakan sesuatu yang menarik yang akan diteliti dalam penelitian ini terlebih Program Layanan Tujuh Menit mendapatkan penghargaan dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagai Top 25 Inovasi Pelayanan Publik 2015<sup>27</sup>. Sehingga penelitian ini akan memberikan informasi baru kepada instansi penyelenggara pelayanan publik tentang penerapan program Layanan Tujuh Menit yang ditujukan dalam upaya perbaikan penyelenggaraan pelayanan publik yang berwawasan good governance.

Telah banyak dilakukan penelitian mengenai inovasi pelayanan publik. di antara nya penelitian dengan judul Inovasi Peningkatan Pelayanan Publik (Studi Deskriptif tentang Penerapan Program Drive Thru Pembayaran Pajak Kendaraan dalam Peningkatan Pelayanan Publik di Kantor Bersama SAMSAT Kabupaten

---

<sup>27</sup> [www.menpan.go.id/berita-terkini/3252-wapres-serahkan-piala-kepada-top-25-inovasi-pelayanan-publik-2015](http://www.menpan.go.id/berita-terkini/3252-wapres-serahkan-piala-kepada-top-25-inovasi-pelayanan-publik-2015)

Gresik) dilakukan oleh Fajar Muharia . Sama halnya dengan penelitian ini, penelitian sebelumnya juga menggunakan tipe penelitian kualitatif deskriptif. Yang berbeda dalam penelitian ini dibandingkan dengan penelitian sebelumnya adalah:

- Lokus penelitian: pada penelitian sebelumnya dilakukan di Kantor Bersama SAMSAT Kabupaten Gresik, sedangkan penelitian ini dilakukan di Badan Pertanahan Nasional Surabaya II.
- Fokus penelitian pada penelitian sebelumnya, peneliti melakukan penelitian mengenai bagaimana inovasi tersebut menjadi alat untuk meningkatkan pelayanan. Sedangkan penelitian ini memberi gambaran tentang tipologi, level dan kategori inovasi Layanan Tujuh Menit.

Selain itu penelitian yang berbeda dengan penelitian ini, dapat ditemukan di penelitian yang berjudul Penerapan Inovasi dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan yang di lakukan oleh Enny Mayasari. Yang berbeda dalam penelitian ini dibandingkan dengan penelitian sebelumnya adalah:

- Lokus penelitian : pada penelitian sebelumnya dilakukan di Satlantas Polwitabes Surabaya
- Fokus penelitian : peneliti sebelumnya menggambarkan SIM keliling sebagai suatu inovasi yang dikeluarkan oleh POLRI dalam menciptakan peningkatan kualitas kepuasan pelanggan di Kantor Pelayanan SIM Polwitabes Surabaya. Sedangkan penelitian ini menggambarkan inovasi Layanan tujuh menit

sebagai layanan unggulan dari Badan Pertanahan Nasional Surabaya II sebagai upaya peningkatan kualitas pelayanan.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Dari berbagai permasalahan yang telah dipaparkan sebelumnya, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah:

- Bagaimana penerapan inovasi program Layanan Tujuh Menit (LATUM) dalam peningkatan pelayanan publik di Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya II?
- Tipologi, level, dan kategori inovasi apakah yang diterapkan Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya II dalam program Layanan Tujuh Menit (LATUM) sebagai upaya peningkatan pelayanan publik?

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Setiap penelitian mempunyai tujuan yang akan digunakan sebagai pedoman untuk pembahasan dalam penelitiannya dan juga digunakan untuk menjawab permasalahan dengan menerangkan fenomena yang sedang terjadi di masyarakat. Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah dirumuskan tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menjelaskan tentang Penerapan Program Layanan Tujuh Menit dalam peningkatan pelayanan publik di Badan Pertanahan Nasional Surabaya II.

2. Untuk mengetahui Tipologi inovasi, Level inovasi dan Kategori inovasi yang diterapkan Badan Pertanahan Nasional Surabaya II dalam Program Layanan Tujuh Menit.

#### **I.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Akademis : Memberikan kontribusi bagi pengembangan Ilmu Administrasi Negara dan dapat digunakan sebagai sumber informasi bagi penelitian serupa di masa yang akan datang khususnya yang akan meneliti tentang inovasi pelayanan publik.
2. Manfaat Praktis : Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat bagi Kantor Badan Pertanahan Nasional untuk meningkatkan kualitas pelayanannya.

#### **I.5 Tinjauan Teoritik**

##### **I.5.1 Pelayanan Publik**

Untuk memahami pengertian pelayanan publik secara konseptual, akan diuraikan terlebih dahulu definisi pelayanan dan definisi publik secara terpisah. Pelayanan memiliki banyak definisi. Menurut Kotler pelayanan adalah<sup>28</sup> setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan

---

<sup>28</sup>Prof. Dr. Lijan Poltak Sinambela, dkk. *Reformasi Pelayanan Publik (Teori, Kebijakan, dan Implementasi)*. Jakarta: PT Bumi Aksara, 2011. hal 4-5

menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Sedangkan definisi pelayanan menurut Sampara adalah<sup>29</sup> suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Definisi pelayanan yang paling sederhana dikemukakan oleh Ivancevich, Lorenzi, Skinner, dan Crosby pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan<sup>30</sup>. Sedangkan definisi yang lebih rinci dikemukakan oleh Gronroos, yaitu:

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 lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan<sup>31</sup>.

Sementara dalam kamus besar bahasa Indonesia mendefinisikan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani. Melayani sendiri diartikan sebagai

---

<sup>29</sup> *Ibid* hlm 5

<sup>30</sup> Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter, dan Standar Pelayanan Minimal*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. 2005. hal: 2.

<sup>31</sup> *Ibid*



menyuguhi (orang) dengan makanan atau minuman, menyediakan keperluan orang, mengiyakan, menerima, menggunakan<sup>32</sup>.

Sedangkan publik didefinisikan Inu dan kawan-kawan sebagai sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, dan indakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki<sup>33</sup>. Oleh karena itu pelayanan publik diartikan sebagai 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<sup>34</sup>. Pelayanan publik juga dapat diartikan sebagai melayani keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan<sup>35</sup>.

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik<sup>36</sup>.

Pelayanan publik menurut Undang- undang No. 25 Tahun 2009 menyatakan bahwa, Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka

---

<sup>32</sup> Prof. Dr. Lijan Poltak Sinambela, dkk. *Reformasi Pelayanan Publik (Teori, Kebijakan, dan Implementasi)*. Jakarta: PT Bumi Aksara, 2011. hal 4-5

<sup>33</sup> Ibid

<sup>34</sup> Ibid

<sup>35</sup> Ibid

<sup>36</sup> Pengertian Pelayanan Publik menurut UU No. 25 Tahun 2009

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<sup>37</sup>. Pelayanan yang diberikan pada konsumen atau pelanggan dalam hal ini adalah masyarakat tergantung pada kebutuhan, kemampuan serta keinginan dari pihak penyedia layanan. Program pelayanan yang peduli pada pelanggan terus dikembangkan hingga perkembangan program ini menjadi alat utama dalam melakukan strategi pemasaran. Kepedulian pada pelanggan dalam manajemen modern telah berkembang menjadi pelayanan terbaik yang bisa diberikan atau biasa disebut dengan pelayanan prima. Konsep pelayanan prima muncul dikalangan pengusaha atau pelaku ekonomi lainnya kemudian pada akhirnya diikuti oleh orang lain termasuk juga instansi pemerintah. Pelayanan prima pun tidak lagi hanya milik para pengusaha dan pelaku ekonomi tapi milik semua golongan. Jadi dapat disimpulkan bahwa definisi pelayanan publik adalah segala kegiatan yang dilakukan penyelenggara negara untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Dalam pelayanan prima terdapat tiga hal yang harus ada yakni pendekatan sikap yang peduli terhadap pelanggan usaha untuk melayani dengan tindakan terbaik dan bertujuan untuk memuaskan pelanggan dengan orientasi pada standar minimal pelayanan tertentu. Pelayanan prima adalah kepedulian pada pelanggan dengan memberikan pelayanan terbaik untuk memfasilitasi kemudahan pemenuhan

---

<sup>37</sup> Pengertian Pelayanan Publik menurut UU No. 25 Tahun 2009

kebutuhan dan menimbulkan adanya rasa puas dalam diri pelanggan. Keberhasilan program pelayanan prima tergantung pada penyelarasan kemampuan, sikap, penampilan, perhatian serta tindakan dan tanggung jawab pelaksanaannya<sup>38</sup>.

Pelayanan publik memiliki 3 jenis produk pelayanan yang diberikan pada masyarakat, diantaranya:

1. Pelayanan Administratif adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi, dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen misal sertifikat, ijin, rekomendasi, keterangan.
2. Pelayanan Barang adalah pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaiannya kepada konsumen langsung (sebagai unit atau individual) dalam suatu sistem.
3. Pelayanan jasa adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya<sup>39</sup>.

Pelayanan yang diberikan oleh Badan Pertanahan Nasional Surabaya melalui Layanan Tujuh Menit merupakan jenis pelayanan administratif. Hal ini dikarenakan

---

<sup>38</sup> Atep, Adya Barata. 2004. Dasar-dasar Pelayanan Prima. Jakarta: Elex Media Komputindo

<sup>39</sup> Pasolong, Harbani. 2007. Teori Administrasi Publik. Bandung: Alfabeta hal 129

pelayanan yang dilakukan terfokus pada pencatatan, keputusan yang menghasilkan produk akhir berupa dokumen missal sertifikat, ijin, rekomendasi, dan keterangan.

#### **I.5.1.1 Jenis-Jenis Pelayanan Publik**

Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah dibedakan atas 3 hal.

Ketiga hal tersebut diantaranya adalah :

1. Pola pelayanan yang sama bagi semua, dalam pola ini terbatas daya serapnya, karena kemampuan pelayanan pemerintah terbatas sehingga tidak bisa digunakan secara sama oleh semua warga negara. Hal ini menyebabkan tipe pelayanan pada pola ini yang pada mulanya untuk semua. Oleh karena keterbatasan yang ada justru merancang pola yang hanya untuk memenuhi kebutuhan sekelompok masyarakat tertentu saja.
2. Pola pelayanan yang sama secara proporsional bagi semua, dalam pola ini menyarankan suatu distribusi pelayanan yang didasarkan atas suatu ciri tertentu yang berhubungan dengan kebutuhan. Kondisi ini tampak lebih pragmatis sebab pola pelayanan seperti ini, menyediakan dasar yang kongkrit dan lebih obyektif untuk dibagikan pada masyarakat. Pola pelayanan seperti ini di sisi lain, memungkinkan dapat disediakannya pelayanan yang lebih banyak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
3. Pola pelayanan yang tidak sama bagi individu-individu bersesuaian dengan perbedaan yang relevan, dalam pola pelayanan ini perbedaan pelayanan

berdasarkan pada ciri-ciri yang dimiliki oleh para penerima pelayanan<sup>40</sup>.

Pelayanan publik harus mengarah pada hal yang lebih baik. Sehingga apa yang diberikan oleh pelayan publik itu akan mencapai hal yang ideal. Untuk mencapai hal tersebut terdapat komponen-komponen tertentu yang harus diperhatikan oleh para penyedia pelayanan. Komponen tersebut adalah: □

1. *Responsiveness* adalah daya tanggap penyedia pelayanan terhadap tanggapan, harapan, keinginan, aspirasi serta tuntutan dari masyarakat (*customers*)
2. *Responsibility* adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan. □
3. *Accountability* adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan ukuran kepentingan para *stakeholders* dan norma yang berkembang dalam masyarakat<sup>41</sup>.

Menurut Tangkilisan, pelayanan publik memiliki komponen sebagai berikut:

1. Responsivitas □

Hal ini berkaitan dengan kecepatan tanggapan yang dilakukan oleh aparatur atau petugas terhadap kebutuhan pengguna jasa yang dalam hal ini adalah masyarakat yang membutuhkan pelayanan.

<sup>40</sup> Chitwood, dalam H. George Fredericksion. 1984. Administrasi Negara Baru Jakarta: LP3ES.

<sup>41</sup> Levine dalam Forum kajian ambtvenaar provinsi jatim, 2006, Pelayanan Publik dari Dominasi ke Partisipasi. Airlangga university press : Surabaya (hal 73)

2. Kesopanan

Kesopanan berkaitan dengan keramahan yang ditampilkan oleh aparatur dalam proses pemberian pelayanan publik dimana faktor ini secara tidak langsung memberikan iklim organisasi yang sejuk dan kondusif ketika proses pemberian pelayanan berlangsung.

3. Akses

Akses berkaitan dengan kesediaan aparatur pemerintahan untuk memberi pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa secara merata tanpa adanya sikap diskriminatif.

4. Komunikasi

Komunikasi berkaitan dengan kelancaran hubungan verbal maupun fisik antara petugas dan pengguna layanan dalam proses pemberian layanan<sup>42</sup>.

### **1.5.1.2 Hakikat pelayanan publik**

Menurut 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.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Tangkilisan, Hessel, Nogi S. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta: Grasindo

<sup>43</sup> Ratminto & Atik Septi W. *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. 2005. Hal. 19

Kemudian secara ringkas hakikat pelayanan publik atau pelayanan umum (pelayanan oleh pemerintah/pemerintah kepada masyarakat luas), antara lain:<sup>44</sup>

- a) Meningkatkan mutu atau kualitas dan kuantitas/produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi (lembaga) Pemerintahan/Pemerintahan dibidang pelayanan umum.
- b) Mendorong segenap upaya untuk mengefektifkan dan mengefisienkan sistem dan tata laksana pelaksanaan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara lebih berdaya guna dan hasil guna.
- c) Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa, dan peran serta (partisipasi) masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

### **I.5.1.3 Asas-asas pelayanan publik**

Pada dasarnya pelayanan publik merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilaksanakan secara terpadu dengan sifat yang sederhana (dalam arti lugas dan cepat, bukan dengan cara tradisional) transparan, ketepatan waktu, kemudahan, terjangkau, akuntabilitas dan lain sebagainya. Oleh sebab itu menurut UU No 25 Tahun 2009 pasal 4 setidaknya pelayanan publik mengandung unsur-unsur dasar (asas-asas) sebagai berikut:

- a) kepentingan umum, yaitu; Pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.

---

<sup>44</sup> Ibrahim, Amin, 2008, *Teori dan konsep pelayanan publik serta implementasinya*, Bandung hal. 19

- b) kepastian hukum, yaitu Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.
- c) kesamaan hak, yaitu Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
- d) keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.
- e) keprofesionalan, yaitu Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.
- f) partisipatif, yaitu Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- g) persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, yaitu Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.
- h) keterbukaan, yaitu Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
- i) akuntabilitas, yaitu Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- j) Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, yaitu Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.



- k) Ketepatan waktu, yaitu Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.
- l) Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, yaitu Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

### **I.5.2 Kualitas Pelayanan Publik**

Dari gambar ini akan terlihat bahwa pelayanan publik diarahkan pada masyarakat sebagai customers. Dalam paradigma new public service, masyarakat sebagai customer memegang peranan yang sangat vital. Peranan ini meliputi bagaimana dan apa pelayanan yang diberikan serta arah pelayanan tersebut diberikan kepada siapa.

Kata kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda mulai yang konvensional hingga yang strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik suatu produk seperti kinerja (performance), keandalan (reliability), mudah dalam penggunaan (easy of use), estetika (esthetics), dan sebagainya. Kualitas dalam definisi strategis berarti segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan pelanggan (meeting the needs of customers). Setiap orang mengartikannya secara berbeda-beda. Di bawah ini ada beberapa contoh definisi yang sering dijumpai antara lain<sup>45</sup>:

1. Kesesuaian dengan persyaratan/tuntutan,

---

<sup>45</sup>Fandy Tjiptono, 2005, *Prinsip-Prinsip Total Quality Service*, ANDI, Yogyakarta, hlm. 3

2. Kecocokan untuk pemakaian,
3. Perbaikan/penyempurnaan berkelanjutan,
4. Bebas dari kerusakan/cacat
5. Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat,
6. Melakukan sesuatu secara benar semenjak awal
7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan

Definisi kualitas menurut beberapa tokoh yaitu, Josep M. Juran mendefinisikan kualitas sebagai kecocokan untuk pemakaian (*fitness for use*). Definisi ini menekankan orientasi pada pemenuhan harapan pelanggan. Selanjutnya Philip B. Crosby menggunakan pendekatan dalam mendefinisikan kualitas dengan menaruh perhatian besar pada transformasi budaya, yaitu pentingnya melibatkan setiap orang dalam organisasi pada suatu proses. W. Edward Deming menggagas sebuah strategi bahwa bila karyawan diberdayakan untuk memecahkan masalah, maka kualitas dapat disempurnakan terus-menerus. Sedangkan Taguchi mendefinisikan kualitas sebagai kerugian yang ditimbulkan oleh suatu produk bagi masyarakat setelah produk tersebut dikirim, selain kerugian-kerugian yang disebabkan fungsi intrinsik produk<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm. 11-12

Beberapa definisi kualitas menurut tokoh lainnya yaitu<sup>47</sup>:

1. Menurut Hutasoit, kualitas adalah atribut yang dilekatkan pada suatu barang atau jasa. Kualitas menggambarkan sekumpulan karakteristik barang atau jasa, baik yang terlihat (*tangible*) atau tak terlihat (*intangible*).
2. Ibrahim mendefinisikan kualitas sebagai suatu strategi dasar bisnis yang menghasilkan barang dan jasa yang memenuhi kebutuhan dan kepuasan konsumen internal dan eksternal, secara eksplisit dan implisit.
3. Menurut Kotler, kualitas berdampak langsung pada kinerja produk atau jasa. Jadi kualitas sangat dekat hubungannya dengan penilaian konsumen dan kepuasan konsumen.

Menurut Goetsch dan Davis, kualitas pelayanan merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau bahkan mungkin melebihi harapan. Kualitas pelayanan juga diartikan sebagai sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan/kebutuhan pelanggan (masyarakat), dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan atau jasa sesuai dengan kebutuhan para pelanggan (masyarakat)<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> C.S. Hutasoit, 2011, *Pelayanan Publik (Teori dan Aplikasi)*, MAGNAScript, Jakarta, hlm. 57-58

<sup>48</sup> Dr.H.Amin Ibrahim, Drs., MA. *Teori dan Konsep Pelayanan Publik Serta Implementasinya*. Bandung: CV. Mandar Maju, 2008, hlm. 22

Selain itu, Al-Assaf mendefinisikan kualitas sebagai sebuah proses dalam mempertemukan apa yang dibutuhkan dan diekspektasikan oleh masyarakat. Kualitas juga dapat didefinisikan sebagai sesuatu proses peningkatan yang berkelanjutan<sup>49</sup>.

Selanjutnya, Ibrahim menghubungkan kualitas dengan pelayanan dan mendefinisikannya sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan tersebut<sup>50</sup>.

Berdasarkan pengertian kualitas, baik yang konvensional maupun yang lebih strategis oleh Gaspersz dalam Sampara Lukman<sup>51</sup> mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok :

- a) Kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk.
- b) Kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

---

<sup>49</sup> A. F. Al-Assaf, 2001, *Health Care Quality An International Perspective*, World Health Organization, India, hlm. 16

<sup>50</sup> Hardiansyah, 2011, *Kualitas Pelayanan Publik: Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*, Gava Media, Yogyakarta, hlm. 40

<sup>51</sup> Sampara Lukman. 2000, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, STIA LAN press, Jakarta. Hal. 9

Setiap organisasi harus memiliki kualitas yang berdasarkan pada tujuan, harapan, budaya dan pelanggannya masing-masing. Dalam mendefinisikan sebuah pelayanan jasa yang berkualitas, ada beberapa karakteristik yang patut untuk diperhitungkan. Seperti, Garvin mengidentifikasi tujuh dimensi yang bisa diterapkan pada industri jasa<sup>52</sup>:

1. Fungsi (*function*): Kinerja primer yang dituntut dari suatu jasa.
2. Karakteristik atau ciri tambahan (*features*): Kinerja yang diharapkan atau karakteristik pelengkap.
3. Kesesuaian (*conformance*): Kepuasan yang didasarkan pada pemenuhan persyaratan yang telah ditetapkan.
4. Keandalan (*reliability*): Kepercayaan terhadap jasa dalam kaitannya dengan waktu.
5. *Serviceability*: Kemampuan untuk melakukan perbaikan apabila terjadi kekeliruan.
6. Estetika (*aesthetics*): Pengalaman pelanggan yang berkaitan dengan perasaan dan panca indra.
7. Persepsi: Reputasi kualitas.

Pendapat dari ahli lainnya yaitu Gronroos, menyatakan bahwa ada tiga kriteria pokok dalam menilai kualitas jasa. Pertama *outcome-related*, kedua *process-related*

---

<sup>52</sup> Fandy Tjiptono, op.,cit, hlm. 14

dan terakhir *image-related criteria*. Ketiga kriteria tersebut masih dapat dijabarkan menjadi enam unsur, yaitu<sup>53</sup>:

1. *Professionalism and Skills*

Merupakan *outcome-related criteria*, dimana pelanggan menyadari bahwa penyedia jasa, karyawan, sistem operasional dan sumber daya fisik memiliki pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah pelanggan secara profesional.

2. *Attitudes and Behaviour*

Merupakan *process-related criteria*. Pelanggan merasa bahwa karyawan perusahaan menaruh perhatian terhadap mereka dan berusaha membantu dalam memecahkan masalah mereka secara spontan dan senang hati.

3. *Accessibility and Flexibility*

Termasuk dalam *process-related criteria*. Pelanggan merasa bahwa penyedia jasa, lokasi, jam kerja, karyawan dan sistem operasionalnya dirancang dan dioperasikan sedemikian rupa sehingga pelanggan dapat melakukan akses dengan mudah. Selain itu juga dirancang untuk dapat bersifat fleksibel dalam menyesuaikan permintaan dan keinginan pelanggan.

4. *Reliability and Trustworthiness*

---

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm. 15

Termasuk dalam *process-related criteria*. Pelanggan memahami bahwa apapun yang terjadi, mereka bisa memercayakan segala sesuatunya kepada penyedia jasa beserta karyawan dan sistemnya.

5. *Recovery*

Termasuk dalam *process-related criteria*. Pelanggan menyadari bahwa bila ada kesalahan atau bila terjadi sesuatu yang tidak diharapkan, maka penyedia jasa akan segera mengambil tindakan untuk mengendalikan situasi dan mencari pemecahan yang tepat.

6. *Reputation and Credibility*

Termasuk dalam *image-related criteria*. Pelanggan meyakini bahwa operasi dari penyedia jasa dapat dipercaya dan memberikan nilai atau imbalan yang sesuai dengan pengorbanannya.

Selain itu dimensi kualitas jasa menurut pendapat dari Zeithaml menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu *expected service* dan *perceived service*. Kedua hal tersebut ditentukan oleh sepuluh dimensi kualitas pelayanan, yaitu<sup>54</sup>:

1. *Tangibles*; berupa fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi,
2. *Reliability*; berupa kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat,

---

<sup>54</sup> Hardiansyah, op.,cit, hlm. 41-42

3. *Responsiveness*; berupa kemauan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan,
4. *Competence*; berupa pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan,
5. *Courtesy*; berupa sikap perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak dan hubungan pribadi,
6. *Credibility*; berupa sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat,
7. *Security*; jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko,
8. *Access*; berupa kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan,
9. *Communication*; berupa kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan dan aspirasi pelanggan, sekaligus ketersediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat,
10. *Understanding the customer*; melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.



Dari sepuluh dimesi tersebut kemudian disederhanakan oleh Zeithaml, Berry dan Parasuraman yang mengidentifikasi dimensi kualitas jasa ke dalam lima dimensi pokok, yaitu<sup>55</sup>:

1. Bukti langsung (*tangibles*), meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi.
2. Keandalan (*reliability*), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat dan memuaskan.
3. Daya tanggap (*responsiveness*), yaitu keinginan para staff untuk membantu para pelanggan dan *memberikan* pelayanan dengan tanggap.
4. Jaminan (*assurance*), mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki oleh para staf, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.
5. Empati (*emphaty*), meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi dan memahami kebutuhan para pelanggan.

Dari definisi diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kualitas pelayanan adalah segala kegiatan yang dilakukan secara berkelanjutan yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat yang sesuai dengan permintaan dan tuntutan masyarakat saat ini.

---

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm. 14

### I.5.3 Inovasi Pelayanan Publik.

#### I.5.3.1 Definisi dan Pengertian Inovasi

Inovasi adalah memperkenalkan ide baru, barang baru, pelayanan baru dan cara-cara baru yang lebih bermanfaat. Amabile et al. (1996) mendefinisikan inovasi yang hubungannya dengan kreativitas adalah: Inovasi atau innovation berasal dari kata to innovate yang mempunyai arti membuat perubahan atau memperkenalkan sesuatu yang baru. Indonesia saat ini berada di tengah-tengah samudera hasil inovasi. Ada inovasi: pengetahuan, teknologi, ICT, ekonomi, pendidikan, sosial, dsb. Inovasi dapat dikelompokkan pula atas inovasi besar dan inovasi kecil-kecil namun sangat banyak. Inovasi itu tidak harus mahal. Inovasi itu dapat dilakukan oleh siapa saja, kapan saja, dimana saja. Kalau leluhur bangsa Indonesia tidak inovatif, bangsa Indonesia semuanya akan tetap tinggal di gua-gua, dalam kegelapan, tanpa busana. Inovasi dapat menjadi positif atau negatif. Inovasi positif didefinisikan sebagai proses membuat perubahan terhadap sesuatu yang telah mapan dengan memperkenalkan sesuatu yang baru yang memberikan nilai tambah bagi pelanggan. Inovasi negatif menyebabkan pelanggan enggan untuk memakai produk tersebut karena tidak memiliki nilai tambah, merusak cita rasa dan kepercayaan pelanggan hilang<sup>56</sup>.

Dalam penelitian ini, inovasi berupa *Layanan Tujuh Menit* merupakan inovasi yang positif yang diterapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Surabaya II dalam

<sup>56</sup> Pengelola blog inovasi pendidikan. "blog perkuliahan inovasi pendidikan". Diakses pada tanggal 5 september 2015. Melalui <http://inovasipendidikan.wordpress.com/2007/12/04/landasan-teori-inovasi-pendidikan/#comment-323>

pengecekan sertifikat dan penghapusan hak roya. Selain program yang baru namun pelayanannya juga cepat, efisien dan akuntabel.

Secara umum ada banyak definisi tentang inovasi. Inovasi menurut Rogers adalah

*“an innovation is an idea, practice, or object that is perceived”* (sebuah ide, praktik, atau objek yang dianggap baru oleh individu satu unit adopsi lainnya)<sup>57</sup>.

Definisi inovasi lainnya menurut Damanpour dalam Yogi Suwarno, inovasi dapat berupa produk atau jasa yang baru, teknologi yang baru, teknologi proses produksi yang baru, sistem struktur dan administrasi baru atau rencana baru bagi anggota organisasi<sup>58</sup>. Pendapat lain mengenai inovasi disampaikan oleh Albury (2003) dalam Yogi Suwarno yakni inovasi sebagai *new ideas that work*<sup>59</sup>. Lebih jauh inovasi berhubungan erat dengan ide-ide baru yang bermanfaat. Inovasi dengan sifat kebaruannya harus mempunyai nilai manfaat. Sifat baru dari inovasi tidak akan berarti apa-apa apabila tidak diikuti dengan nilai kemanfaatan dari kehadirannya<sup>60</sup>.

Secara khusus inovasi dalam lembaga publik bisa didefinisikan sebagai upaya untuk membawa hal-hal baru ataupun ide-ide baru dalam implementasi, yang dicirikan dengan adanya perubahan langkah yang cukup besar, berlangsung cukup

<sup>57</sup> Rogers, Everett M. 2003. *Diffusion of Innovations* 5th edition. Free Pass: New York. Hal 12

<sup>58</sup> Suwarno, Yogi. 2008. *Inovasi Di Sektor Publik*. STIA-LAN Press: Jakarta hlm 9

<sup>59</sup> Ibid hlm 10

<sup>60</sup> Ibid hlm 10

lama dan berskala cukup umum sehingga dalam proses implementasinya berdampak cukup besar terhadap organisasi dan tata hubungan organisasi. Inovasi dalam pelayanan publik tidaklah hanya ditinjau dari produknya saja, tetapi bisa dilihat dari hubungan pemberi layanan dan penenerima layanan, selain itu juga bisa dilihat dari hubungan organisasi dengan mitra organisasi lainnya.

Ditinjau secara lebih khusus, pengertian inovasi di dalam pelayanan publik bisa diartikan sebagai prestasi dalam meraih, meningkatkan, dan memperbaiki efektifitas, efisiensi dan akuntabilitas pelayanan publik yang dihasilkan oleh inisiatif pendekatan, metodologi, dan atau alat baru dalam pelayanan masyarakat.

Secara umum ada banyak definisi tentang inovasi. Dalam definisi umum ini, inovasi digambarkan sebagai kata benda dan kata kerja. Wikipedia (online dictionary) telah menghimpun definisi klasik yang diberikan oleh berbagai sumber, sebagai berikut<sup>61</sup>:

- 1) Inovasi adalah tindakan memperkenalkan sesuatu yang baru, atau sesuatu yang baru diperkenalkan (The American Heritage Dictionary)
- 2) Perkenalan akan sesuatu yang baru (Merriam-Webster Online)
- 3) Ide baru, tentang metoda atau alat (Merriam-Webster Online)
- 4) Eksploitasi yang berhasil akan sebuah ide (Departement of Trade and Industry, UK)

---

<sup>61</sup> Suharno. Kajian Inovasi Kecamatan sebagai organisasi publik. Diakses pada tanggal 6 november 2012. Melalui: [http://www.psp3ipb.or.id/uploaded/wp%/2005\\_kelembagaan%20dan%20tata-pemerintahan%20kecamatan.pdf](http://www.psp3ipb.or.id/uploaded/wp%/2005_kelembagaan%20dan%20tata-pemerintahan%20kecamatan.pdf). hal: 6

- 5) Perubahan yang menciptakan dimensi baru dalam keragaannya (Peter Drucker di dalam Hesselbein, 2002)
- 6) Proses membuat perbaikan dengan cara memperkenalkan sesuatu yang baru.

Secara khusus inovasi di dalam lembaga publik bisa didefinisikan sebagai penerapan (upaya membawa) ide-ide baru dalam implementasi, dicirikan oleh adanya perubahan langkah yang cukup besar, berlangsung cukup lama dan berskala cukup umum sehingga dalam proses implementasinya berdampak cukup besar terhadap perubahan organisasi dan tata hubungan organisasi. Inovasi dalam pelayanan publik mempunyai ciri khas, yaitu sifatnya yang intangible karena inovasi layanan dan organisasi tidak semata berbasis pada produk yang tidak dapat dilihat melainkan pada perubahan dalam hubungan pelakunya, yaitu antara service provider dan service receiver (users), atau hubungan antar berbagai bagian di dalam organisasi atau mitra sebuah organisasi.

Ditinjau secara lebih khusus, pengertian inovasi di dalam pelayanan publik bisa diartikan sebagai prestasi dalam meraih, meningkatkan, dan memperbaiki efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas pelayanan publik yang dihasilkan oleh inisiatif pendekatan, metodologi, dan atau alat baru dalam pelayanan masyarakat. Dengan pengertian ini, inovasi pelayanan publik tidak harus diartikan sebagai upaya menyimpang dari prosedur melainkan, sebagai upaya dalam mengisi menafsirkan dan menyesuaikan aturan mengikuti keadaan setempat.

Proses kelahiran suatu inovasi bisa didorong oleh bermacam situasi. Secara umum inovasi dalam layanan publik ini bisa lahir dalam bentuk inisiatif seperti:

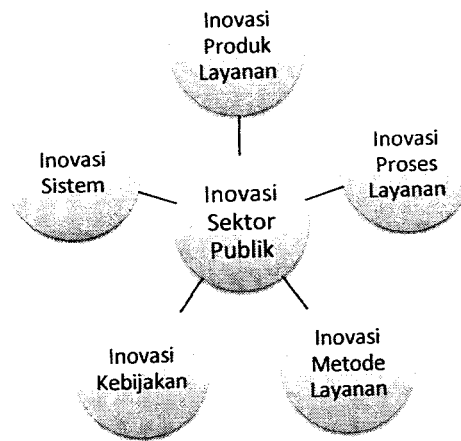
- 1) Kemitraan dalam penyampaian layanan publik, baik antara pemerintah dan pemerintah, sektor swasta dengan pemerintah, CBO-NGO dengan pemerintah.
- 2) Penggunaan teknologi informasi untuk komunikasi dalam pelayanan publik.
- 3) Pengadaan atau pembentukan lembaga layanan yang secara jelas meningkatkan efektifitas layanan (kesehatan, pendidikan, hukum atau keamanan masyarakat).
- 4) Peningkatan pengayaan peran atas sistem internal pemerintahan yang sebelumnya sudah ada di dalam masyarakat.

Dalam hal ini penelitian inovasi yang dimaksud berupa Layanan Tujuh Menit. Dimanana Layanan Tujuh Menit ini merupakan sebuah inovasi pelayanan publik dalam pengecekan sertifikat dan penghapusan tanggungan roya.

### **I.5.3.2 Tipologi Inovasi**

Inovasi yang berhasil merupakan hasil kreasi dan implementasi dari sebuah proses, produk layanan dan metode pelayanan baru. Inovasi merupakan hasil pengembangan nyata dalam hal efisiensi, efektivitas dan kualitas hasil. Inovasi di sektor publik merupakan salah satu jalan untuk mengatasi kemacetan atau kebuntuan

suatu organisasi di sektor publik. Dengan demikian maka inovasi menjadi terobosan yang dapat mengakomodasi dan merespon permasalahan yang terjadi. Inovasi dalam organisasi memiliki berbagai macam tipologi, berikut gambar tipologi inovasi :



Gambar I.1

Gambar Tipologi Inovasi Sektor Publik:

Dari gambar I.1 tipologi inovasi sektor publik dibagi menjadi lima bagian, yaitu :

1. Inovasi produk atau layanan berasal dari perubahan bentuk dan desain produk atau layanan.
2. inovasi proses berasal dari gerakan pembaharuan kualitas yang berkelanjutan dan mengacu pada kombinasi perubahan organisasi, prosedur dan kebijakan yang dibutuhkan untuk berinovasi.

3. Inovasi dalam metode pelayanan adalah perubahan baru dalam hal berinteraksi dengan pelanggan atau cara baru dalam memberikan pelayanan.
4. Inovasi dalam strategi atau kebijakan mengacu pada visi, misi, tujuan dan strategi baru serta alasannya yang berangkat dari realitas yang ada.
5. Jenis lain, yang kini juga berkembang adalah, inovasi dalam interaksi sistem yang mencakup perubahan dalam tata kelola pemerintahan.

### **I.5.3.3 Level Inovasi**

Aspek penting lain dalam kajian inovasi adalah berkenaan dengan level inovasi yang mencerminkan variasi besarnya dampak yang ditimbulkan oleh inovasi yang berlangsung. Kategori level inovasi ini dijelaskan oleh mulgan dan albury berentang mulai dari inkremental, radikal, sampai transformatif<sup>62</sup>.

- 1) inovasi inkremental berarti inovasi yang terjadi membawa perubahan-perubahan kecil terhadap proses atau layanan yang ada. Umumnya sebagian besar inovasi berada dalam level ini dan jarang sekali membawa perubahan terhadap struktur organisasi dan hubungan keorganisasian. Walaupun demikian inovasi incremental memainkan peran penting dalam pembaruan sektor publik karena dapat melakukan perubahan kecil yang dapat diterapkan secara terus-menerus, dan mendukung rajutan pelayanan yang responsive

---

<sup>62</sup> Ibid hlm 46



terhadap kebutuhan local dan perorangan, serta mendukung nilai tambah uang (value for money).

- 2) inovasi radikal merupakan perubahan mendasar dalam pelayanan publik atau pengenalan cara-cara yang sama sekali baru dalam proses keorganisasian dan pelayanan. Inovasi jenis ini jarang sekali dilakukan karena membutuhkan dukungan politik yang sangat besar karena umumnya memiliki resiko yang lebih besar pula. Inovasi radikal diperlukan untuk membawa perbaikan yang nyata dalam kinerja pelayanan publik dan memenuhi harapan pengguna layanan yang lama terabaikan.
- 3) inovasi transformatif atau sistemis membawa perubahan dalam struktur angkatan kerja dan keorganisasian dengan menstranformasi semua sector dan secara dramatis mengubah keorganisasian. Inovasi jenis ini membutuhkan waktu yang lebih lama untuk memperoleh hasil yang diinginkan dan membutuhkan perubahan mendasar dalam susunan sosial, budaya dan organisasi.

#### **I.5.3.4 Kategori Inovasi**

Dilihat dari segi proses, inovasi juga dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu<sup>63</sup>:

- 1) *Sustaining innovation* (inovasi terusan) merupakan proses inovasi yang membawa perubahan baru namun dengan tetap mendasarkan diri pada kondisi pelayanan dan sistem yang sedang berjalan atau produk yang sudah ada.
- 2) *Discontinues innovation* (inovasi terputus) merupakan proses inovasi yang membawa perubahan yang sama sekali baru dan tidak lagi berdasar pada kondisi yang sudah ada sebelumnya.

#### **I.5.3.5 Penerapan Inovasi dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik**

Inovasi di sektor publik adalah salah satu jalan atau bahkan breakthrough untuk mengatasi kemacetan atau kebuntuan organisasi di sektor publik. Karakteristik dari sistem di sektor publik yang rigid, kaku dan cenderung status quo harus mampu dicairkan melalui penularan budaya inovasi. Inovasi yang biasanya hanya akrab di lingkungan dinamis seperti di sektor bisnis perlahan mulai disuntikkan ke sektor publik<sup>64</sup>. Hal ini juga terdapat di Badan Pertanahan Nasional Surabaya II. Inovasi dijadikan sebagai bagian untuk meningkatkan kualitas pelayanan.

---

<sup>63</sup> Ibid hlm 48

<sup>64</sup> Rogers dalam Suwarno, Yogi. 2008. *Inovasi di Sektor Publik*. Jakarta: STIA-LAN press hal 48

Inovasi dalam pelaksanaannya memiliki atribut didalamnya. Menurut Rogers (2003) dalam Yogi Suwarno, atribut inovasi antara lain sebagai berikut :

1. Relative Advantage atau keuntungan relatif

Sebuah inovasi harus mempunyai keuntungan dan nilai lebih dibandingkan dengan inovasi sebelumnya. Selalu ada sebuah nilai kebaruan yang melekat dalam inovasi yang menjadi ciri yang membedakan dengan yang lain.

2. Compability atau kesesuaian

Inovasi juga sebaliknya mempunyai sifat kompatibel atau kesesuaian dengan inovasi yang diganti. Hal ini dimaksudkan agar inovasi yang lama tidak serta merta dibuang begitu saja selain karena alasan faktor biaya yang sedikit namun juga inovasi yang lama menjadi bagian dari proses transisi ke inovasi baru. Selain itu dapat memudahkan proses adaptasi dan proses pembelajaran terhadap inovasi secara lebih cepat.

3. Complexity atau kerumitan

Dengan sifatnya yang baru maka inovasi mempunyai tingkat kerumitan yang lebih tinggi dibandingkan dengan inovasi sebelumnya. Namun demikian karena sebuah inovasi menawarkan cara yang lebih baru dan lebih baik maka tingkat kerumitan ini pada umumnya tidak menjadi masalah yang penting.

4. Triability atau kemungkinan dicoba

Inovasi hanya bisa diterima apabila telah teruji dan terbukti mempunyai keuntungan atau nilai lebih dibandingkan dengan inovasi yang lama. Sehingga sebuah produk inovasi harus melewati fase uji publik dimana setiap orang atau pihak mempunyai kesempatan untuk menguji kualitas dari sebuah inovasi.

5. Observability atau kemudahan diamati

Sebuah inovasi harus dapat diamati dari segi bagaimana ia bekerja dan menghasilkan sesuatu yang lebih baik. Dengan atribut seperti itu maka inovasi merupakan cara baru menggantikan cara lama dalam mengerjakan atau memproduksi sesuatu. Namun demikian, inovasi mempunyai dimensi geografis yang menempatkannya baru pada suatu tempat namun boleh jadi merupakan sesuatu yang lama dan biasa terjadi di tempat lain. Karakteristik inovasi di sektor publik juga relatif berbeda dengan inovasi di sektor bisnis.

Hubungan antara Layanan Tujuh Menit sebagai bagian dari inovasi pelayanan publik. Dengan penerapan program Layanan Tujuh Menit ini diharapkan dapat mengalami peningkatan pelayanan publik di Badan Pertanahan Nasional Surabaya II dalam pengecekan sertifikat dan penghapusan hak roya. Oleh karena itu penerapan program Layanan Tujuh Menit adalah salah satu bentuk inovasi pelayanan publik yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional Surabaya II.

## I.6 Definisi Konsep

### a. Inovasi Pelayanan Publik

Inovasi pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik dengan memberikan ide baru, barang/jasa baru, pelayanan baru, teknologi baru, teknologi proses produksi yang baru dan cara-cara baru yang lebih bermanfaat untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional Surabaya II memperkenalkan Layanan Tujuh Menit sebagai sesuatu yang baru untuk hal pengecekan sertifikasi dan pengecekan hak royalti di Badan Pertanahan Nasional Surabaya II.

### b. Tipologi inovasi

Tipologi inovasi sektor publik merupakan aneka model dari hasil pengembangan nyata dalam hal efisiensi, efektifitas dan kualitas hasil.

Tipologi terdiri dari :

- Inovasi produk layanan
- Inovasi proses layanan
- Inovasi metode layanan
- Inovasi kebijakan
- Inovasi sistem

c. Level Inovasi

Aspek penting lain dalam kajian inovasi adalah level inovasi. Level inovasi mencerminkan variasi besarnya dampak yang ditimbulkan oleh inovasi terkait. Level inovasi meliputi :

- Inovasi incremental
- Inovasi radikal
- Inovasi transformative

d. Kategori Inovasi

Aspek lainnya adalah Kategori inovasi. Inovasi memiliki dua proses dan dapat dibedakan melalui kategori inovasi, di antaranya :

- Sustaining innovation (inovasi terusan)
- Discontinues innovation (inovasi terputus)

e. Layanan Tujuh Menit

Layanan Tujuh Menit atau yang disingkat Latum adalah sebuah terobosan Badan Pertanahan Nasional Surabaya II untuk memberikan pelayanan pertanahan dengan waktu penyelesaiannya dalam waktu 7 menit. Program Layanan Tujuh Menit memberikan 2 jenis pelayanan yaitu pelayanan pengecekan sertifikat dan penghapusan hak tanggungan roya.

## I.7 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Cara ilmiah berarti kegiatan penelitian itu didasarkan pada ciri-ciri keilmuan, yaitu rasional, empiris dan sistematis. Rasional berarti kegiatan penelitian itu dilakukan dengan cara-cara yang masuk akal, sehingga terjangkau oleh penalaran manusia. Empiris berarti cara-cara yang dilakukan itu dapat diamati oleh indera manusia, sehingga orang lain dapat mengamati dan mengetahui cara-cara yang digunakan. Sistematis artinya proses yang digunakan dalam penelitian itu menggunakan langkah-langkah tertentu yang bersifat logis<sup>65</sup>

Dilihat dari rumusan masalah dan tujuan penelitian yang ada dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan metode penelitian dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi<sup>66</sup>. Menurut Denzin dan Lincoln, penelitian kualitatif merupakan penelitian yang menggunakan

---

<sup>65</sup> Sugiyono, 2008, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D* (Cetakan kelima), ALFABETA, Bandung, hlm. 2

<sup>66</sup> Sugiyono, 2010, *Memahami Penelitian Kualitatif* (Cetakan keenam), ALFABETA, Bandung, hlm. 1

latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada<sup>67</sup>.

Penelitian secara kualitatif ini dilakukan agar bisa mendalami permasalahan yang ada untuk kemudian dicari jawaban atau penjelasannya. Metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam, suatu data yang mengandung makna. Makna adalah data yang sebenarnya, data yang pasti merupakan suatu nilai dibalik data yang tampak. Makna adalah data yang sebenarnya, data yang pasti yang merupakan suatu nilai di balik data yang tampak. Oleh karena itu dalam penelitian kualitatif tidak menekankan pada generalisasi, tetapi lebih menekankan pada makna<sup>68</sup>.

### **I.7.1 Tipe Penelitian**

Agar dapat memecahkan masalah atau mengamati suatu masalah penelitian diperlukan prosedur yang bersifat metodologis. Sesuai dengan perumusan masalah dan tujuan penelitian yang bermaksud menggambarkan tentang tingkat inovasi dan penerapan program layanan tujuh menit (latum) dalam peningkatan kualitas pelayanan di Badan Pertanahan Nasional Surabaya II, maka tipe penelitian yang digunakan adalah kualitatif deskriptif. Pada penelitian ini akan mengungkapkan atau memotret situasi sosial yang akan diteliti secara menyeluruh, luas dan mendalam<sup>69</sup>. Penelitian deskriptif berkenaan dengan pertanyaan terhadap keberadaan variabel

---

<sup>67</sup> Djam'an satori dan Aan Komariah, *Metode Penelitian Kualitatif*, ALFABETA, Bandung, hal. 23-24

<sup>68</sup> *Ibid*, hlm. 3

<sup>69</sup> *Ibid*, hlm. 35



mandiri. Jadi dalam penelitian ini penulis tidak membuat perbandingan variabel dengan variabel yang lain, dan mencari hubungan variabel dengan variabel yang lain<sup>70</sup>.

### **I.7.2 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian yaitu tempat dimana objek penelitian bisa ditemukan. Lokasi penelitian yang dituju disertai alasan-alasan yang rasional, objektif dan menghindari bias. Alasan yang rasional berarti alasan tersebut logis dijadikan sebagai lokasi penelitian didasarkan pada keterkaitan lokasi dengan tema yang dipilih sehingga dapat menemukan data yang akurat, objektif yaitu lokasi penelitian dipilih berdasarkan pemikiran kritis yang dibutuhkan peneliti memandang lingkungan dengan cara yang berbeda secara objektif dan menghindari bias yang berarti lokasi penelitian dilakukan dengan menentukan ruang lingkup sehingga kegiatan penelitian tidak akan melebar yang kemudian kehilangan fokus.

Penelitian ini dilakukan di Badan Pertanahan Nasional Surabaya II. Pemilihan lokasi di Surabaya II dengan alasan program inovasi Layanan Tujuh Menit adalah terobosan inovasi yang dilakukan oleh BPN Surabaya II dan hanya dilakukan oleh BPN Surabaya II. Program Layanan Tujuh Menit mendapat penghargaan dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagai dalam top 25 inovasi pelayanan publik.

---

<sup>70</sup> Sugiyono, 2008, *op.cit*, hlm. 35

### I.7.3 Teknik Penentuan Informan

Teknik penentuan informan ditentukan pada sejumlah informan yang mengetahui dan memahami permasalahan sesuai dengan objek penelitian. Dalam penelitian ini akan menggunakan teknik penentuan informan secara *purposive*, yaitu teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu, yaitu dengan mengambil orang-orang yang dianggap paling mengetahui dan memahami tentang permasalahan dalam penelitian ini<sup>71</sup>. Yaitu, Bapak Didik selaku kepala sub bagian tata usaha, umum dan kepegawaian di Badan Pertanahan Nasional Surabaya II. Kemudian berkembang dengan menggunakan teknik *snowball*, dimana pemilihan informan lanjutan dalam rangka penggalan data untuk mendapatkan variasi dan kedalaman informasi diperoleh atas rujukan atau rekomendasi dari key informan yang telah ditentukan sebelumnya melalui teknik *purposive sampling*. Dalam hal ini informan tersebut adalah Bapak Jauhari selaku Kepala subseksi pendaftaran hak, Bapak Hilman Afandi selaku kepala subseksi peralihan dan pembebanan hak tanggungan selain itu ada Bapak Dading selaku staf Badan Pertanahan Nasional Surabaya II dan Bapak Sutrisno selaku petugas loket layanan Tujuh menit di Badan Pertanahan Nasional Surabaya II.

### I.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data.

---

<sup>71</sup> Sugiyono, 2010, *op.cit*, hlm. 53-54

Pengumpulan data dapat dilakukan dalam berbagai sumber dan cara. Bila dilihat dari sumber datanya, maka pengumpulan data dapat menggunakan sumber primer dan sumber sekunder. Sumber primer adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data, sedangkan sumber sekunder merupakan sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data. Selanjutnya dilihat dari segi cara, maka teknik pengumpulan data dapat dilakukan dengan observasi (pengamatan), *interview* (wawancara), kuesioner (angket), dokumentasi dan gabungan keempatnya<sup>72</sup>.

Dalam penelitian ini, ada tiga macam pengumpulan data yang digunakan, antara lain:

1. Observasi

Nasution menyatakan bahwa, observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Tujuan observasi ini adalah untuk mengetahui fakta yang terjadi sebenarnya pada objek kajian peneliti. Sehingga peneliti harus melakukan observasi lapangan terlebih dahulu dalam memulai penelitiannya<sup>73</sup>.

2. Wawancara

Selain observasi atau pengamatan langsung, wawancara merupakan cara lain dalam pengumpulan data penelitian. Esterberg mendefinisikan wawancara sebagai pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide

---

<sup>72</sup> *Ibid*, 62-63

<sup>73</sup> *Ibid*, 64

melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu<sup>74</sup>. Tujuan wawancara menurut Lincoln dan Guba yaitu untuk mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan dan kepedulian<sup>75</sup>. Jadi, menurut Susan Stainback, dengan wawancara peneliti akan mengetahui hal-hal yang lebih mendalam tentang partisipan dalam menginterpretasikan situasi dan fenomena yang terjadi, dimana hal ini tidak bisa ditemukan melalui observasi<sup>76</sup>.

### 3. Dokumen

Data berupa dokumen sebagai informasi pelengkap yang diperoleh dari observasi dan wawancara. Dokumen dalam penelitian ini akan menggunakan dokumen resmi dan hasil wawancara. Dokumen resmi terbagi menjadi dua, yaitu<sup>77</sup>:

#### 1. Dokumen Internal

Berupa memo, pengumuman, instruksi, aturan dari suatu lembaga pemerintahan dan sebagainya. Dokumen tersebut dapat menyajikan informasi tentang keadaan, aturan yang terjadi di dalam lokasi penelitian yang dipilih oleh peneliti yaitu di lingkungan instansi pemerintah.

#### 2. Dokumen Eksternal

---

<sup>74</sup> *Ibid*, hlm. 72

<sup>75</sup> Lexy J. Moleong, 2002, *Metode Penelitian Kualitatif* (Cetakan ketujuhbelas), PT Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 135

<sup>76</sup> Sugiyono, 2010. *op.,cit*, 72

<sup>77</sup> Lexy J. Moleong, *op.,cit*, hlm. 163

Berisi bahan-bahan informasi yang dihasilkan oleh suatu lembaga pemerintah misalnya majalah, buletin, pernyataan dan berita yang disiarkan kepada media massa.

### **I.7.5. Teknik Analisis Data**

Dalam penelitian kualitatif, data diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam (triangulasi), dan dilakukan secara terus menerus sampai datanya jenuh<sup>78</sup>. Analisis data menurut Patton adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar. Bogdan dan Taylor mendefinisikan analisis data sebagai proses yang merinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis (ide) seperti yang disarankan oleh data dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan pada tema dan hipotesis itu<sup>79</sup>.

Menurut Bogdan analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan dan bahan-bahan lain sehingga dapat dengan mudah dipahami dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain. Analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam

---

<sup>78</sup> *Ibid*, hlm. 87

<sup>79</sup> Lexy J. Moleong, *op.,cit*, hlm. 103

pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari serta membuat kesimpulan yang dapat diceritakan kepada orang lain<sup>80</sup>.

Miles dan Huberman mengemukakan bahwa analisis data kualitatif terdiri dari tiga alur kegiatan. Sebagai suatu pengumpulan data dalam bentuk sejajar untuk membangun wawasan umum yang disebut analisis. Ketiga kegiatan itu adalah sebagai berikut<sup>81</sup>:

### 1. Reduksi Data

Proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti melakukan pengumpulan data selanjutnya.

### 2. Penyajian Data

Sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data ini dapat berupa tulisan, gambar, grafik dan tabel agar data terorganisasikan dan tersusun dalam pola hubungan sehingga akan semakin mudah dipahami.

### 3. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan dilakukan selama proses penelitian berlangsung. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara dan akan

<sup>80</sup> Sugiyono, 2010, *op.cit*, hlm. 88

<sup>81</sup> Mathew B. Miles dan A. Michael Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*, UI-Press, Jakarta, hlm. 16-19

berubah bila ditemukan bukti-bukti yang kuat dan mendukung pada tahap pengumpulan data.

### **I.7.6 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data**

Teknik pemeriksaan keabsahan data merupakan faktor yang menentukan dalam penelitian kualitatif. Pemeriksaan keabsahan data didasarkan atas kriteria tertentu. Kriteria itu terdiri atas derajat kepercayaan, keteralihan, kebergantungan dan kepastian. Dalam penelitian ini, derajat kepercayaan pemeriksaan data menggunakan teknik triangulasi.

Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Ada empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik dan teori. Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan triangulasi dengan sumber yaitu membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda. Hal ini dapat dicapai dengan cara<sup>82</sup>:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara,
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi,

---

<sup>82</sup> Lexy J. Moleong, *op.,cit*, hlm. 178

3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu,
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan,
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isu suatu dokumen yang berkaitan.

Teknik pemeriksaan keabsahan data yang dilakukan peneliti dalam penelitian ini adalah dengan membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara serta membandingkan hasil wawancara dengan isu suatu dokumen yang berkaitan.