

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Tanah adalah sumber kehidupan bagi semua makhluk hidup yang ada di alam semesta. Pada dasarnya, semua makhluk hidup akan sangat membutuhkan tanah bagi kelangsungan hidup mereka. Dalam ilmu plantologi, tanah berguna sebagai media untuk menunjang kehidupan tanaman. Subur atau tidaknya tanah sangat mempengaruhi hidup tanaman yang tumbuh di atasnya. Tentunya tanaman yang tumbuh di tanah yang tidak subur pasti akan sulit untuk berkembang bahkan dapat layu dan mati. Secara langsung, kehadiran tanaman akan sangat dibutuhkan oleh makhluk hidup lain seperti hewan dan manusia. Tanaman menjadi sumber kebutuhan pangan dan menjadi penunjang kelangsungan hidup bagi makhluk hidup yang lain.

Selain sebagai media penunjang tanaman untuk bertumbuh, tanah juga mempunyai banyak fungsi lain. Dilihat dari sisi ekonomi, manusia menggunakan tanah untuk meningkatkan taraf hidup mereka. Para seniman dan pengrajin menggunakan tanah sebagai media mereka untuk berkarya dan memperoleh penghasilan. Pengrajin genteng contohnya, mereka menggunakan media tanah sebagai bahan utama pembuatan genteng yang cukup kuat dan tahan lama.

Karena fungsi tanah yang begitu banyak, mulai timbul keinginan masyarakat untuk berusaha menguasai lahan sebanyak-banyaknya. Namun, hal

tersebut tentu saja akan menimbulkan konflik karena akan terjadi aksi perebutan di antara para penguasa lahan. Sejak jaman dahulu kala, para tetua adat telah menetapkan dan membagi-bagi lahan secara adil untuk dikuasai oleh masyarakatnya. Diharapkan dengan pembagian lahan tersebut, masyarakat tidak lagi berkonflik untuk memperebutkan luas lahan karena telah ditetapkan sebelumnya. Cara tersebut memang efektif, namun tentu saja hal tersebut diragukan legalitasnya. Tidak ada bukti kongkrek kepemilikan lahan. Seiring berjalannya waktu, lahan tersebut telah diwariskan turun-temurun dari generasi ke generasi tanpa bukti kepemilikan yang jelas.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah mengeluarkan sebuah bukti sah kepemilikan tanah yang disebut dengan sertifikat tanah. Dengan adanya sertifikat tanah, para penguasa lahan kini mempunyai bukti sah kepemilikan tanah yang tidak diragukan lagi legalitasnya. BPN yang saat itu menjadi salah satu Lembaga Pemerintahan Non-Kementerian (LPNK) mengemban tugas untuk mengurus hal-hal yang berkaitan dengan pertanahan. Masyarakat yang ingin mengurus keperluannya berkaitan dengan pertanahan selalu mempercayakan BPN sebagai lembaga yang sah.

BPN sebagai salah satu lembaga birokrasi yang ada di Indonesia harus dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Mengingat pelayanan publik di Indonesia yang masih belum bisa dibilang baik, maka BPN harus bisa memberikan pelayanan yang maksimal sebagai pendongkrak birokrasi di

Indonesia. Permasalahan-permasalahan birokrasi seperti pelayanan yang rumit, lambat, mahal, dan penuh dengan praktek KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) masih ada hingga sekarang dan sangat sulit sekali untuk dihilangkan. Akibatnya, tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah cenderung rendah.

Kondisi birokrasi yang buruk dinilai menjadi penyebab utama mengapa pelayanan publik yang diberikan jauh dari kata memuaskan. Segala aspek birokrasi mulai dari struktur, sistem, sumberdaya, dan beberapa aspek lainnya bisa menjadi faktor penyebab utama dari keburukan birokrasi di Indonesia. Sebagai contoh dari aspek sumberdaya, baik dari sumberdaya manusia maupun sumberdaya fisik (modal, alat, infrastruktur, dan lain sebagainya). Sumberdaya manusia yang kurang kompeten dapat menjadi faktor mengapa sebuah birokrasi menjadi buruk. Bisa jadi staff yang direkrut justru kurang ahli di bidangnya, atau mungkin mempunyai moral yang cukup rendah sehingga beresiko untuk melakukan tindakan-tindakan yang merugikan organisasi seperti korupsi dan lain sebagainya. Sedangkan tidak terpenuhinya sumberdaya fisik penunjang kelangsungan organisasi seperti modal, alat, infrastruktur, dan beberapa hal lainnya dapat menjadi permasalahan dan berpengaruh langsung pada organisasi.

Selain karena KKN dan aspek sumberdaya yang kurang tercukupi, aspek lain seperti mentalitas birokrat juga menjadi salah satu faktor mengapa kondisi birokrasi di Indonesia cukup buruk. Menurut Ketua Ombudsman Republik Indonesia, Danang Girindrawarna, buruknya pelayanan publik di Indonesia bukan

semata-mata disebabkan oleh mentalitas para aparatur pelaksana birokrasi di lapisan bawah saja. Tetapi, juga karena masalah mentalitas para pejabat negara, mulai dari menteri, dirjen (direktur jenderal), direktur, gubernur, bupati wali kota, sekda (sekretaris daerah), hingga kepala-kepala dinas<sup>1</sup>. Danang menambahkan bahwa para pejabat birokrat sebagai aktor utama yang merumuskan Standar Operasional Prosedur (SOP) cenderung tidak mengimplementasikan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dengan baik. Para pejabat negara selalu mengabaikan UU Nomor 25 Tahun 2009 karena mereka hanya menjalankan sistem yang dibuat oleh para pejabat yang menjadi atasan mereka.

Pada tahun 2012, *Political and Economic Risk Conculatancy* (PERC), sebuah perusahaan konsultan yang mengkhususkan diri dalam memberikan informasi dan analisis terkait strategi bisnis terhadap perusahaan-perusahaan yang melakukan bisnis di Asia, menunjukkan bahwa kinerja birokrasi dan pelayanan publik di Indonesia masih berada di bawah rata-rata dengan indeks sebesar 8,37. Perusahaan yang bertempat di Hong Kong tersebut telah menempatkan Indonesia di peringkat 10 dari 12 negara yang ada di Asia serta peringkat 5 dari 6 negara di ASEAN, posisi yang belum memuaskan. Singapura menjadi negara yang efisiensi birokrasinya terbaik se-Asia sekaligus se-ASEAN dengan indeks sebesar 2,25. Namun walaupun indeks Indonesia sendiri cukup buruk, justru indeks tersebut telah mengalami penurunan dimana pada tahun 2010 lalu Indonesia justru berada

---

<sup>1</sup> Republika Online. "Danang Girindrawardana, Ketua Ombudsman RI: Pelayanan Publik Belum Membanggakan" melalui <http://www.republika.co.id/berita/koran/bincang-bisnis/14/12/16/ngny4a19-danang-girindrawardana-ketua-ombudsman-ri-pelayanan-publik-belum-membanggakan>. diakses pada hari Kamis, 18 Juni 2015 pukul 11.05



ada. Kegiatan-kegiatan berbau KKN seperti pungutan liar dan suap masih merajalela dan menjadi momok hampir di setiap instansi yang terlibat dalam proses pelayanan publik. Melaksanakan reformasi birokrasi dirasa masih belum cukup untuk membenahi kondisi pelayanan publik dan membersihkan KKN yang ada dalam tubuh birokrasi di Indonesia. Perlu ada sebuah revolusi dan gebrakan-gebrakan untuk mengatasi hal tersebut. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melakukan survei integritas nasional pada awal tahun 2010 untuk mengetahui seberapa besar kegiatan berbau KKN ada di instansi pelayanan publik di seluruh Indonesia<sup>3</sup>. Hasilnya, indeks keseluruhan dari instansi di Indonesia pada tahun 2010 berada pada angka 5,42. Hasil tersebut masih lebih baik dibandingkan indeks di tahun 2009 yang berada di angka 6,5. Salah satu penyebab jebloknya angka indeks tersebut adalah menurunnya kualitas pelayanan publik yang ada di Indonesia.

Ombudsman sebagai lembaga pengawas pelayanan publik menyatakan bahwa kualitas pelayanan publik di Indonesia masih sangat kurang. Hal tersebut tentu saja akan sangat merugikan masyarakat sebagai pengguna pelayanan bila tidak ada langkah-langkah perbaikan yang signifikan. Menurut Ketua Ombudsman, Danang Girindrawardhana, peringkat pelayanan publik Indonesia saat ini berada di urutan 129 dari 188 negara di dunia<sup>4</sup>. Hal ini belum bisa dibilang baik, bertolak belakang dengan kondisi perekonomian Indonesia yang sudah

---

<sup>3</sup> <http://www.ti.or.id/index.php/news/2010/11/03/momentum-membersihkan-birokrasi> diakses pada hari Rabu, 4 Maret 2015 pukul 14.15.

<sup>4</sup> Liputan 6. "Pelayanan Publik Indonesia di Urutan 129" melalui <http://bisnis.liputan6.com/read/2079787/pelayanan-publik-indonesia-di-urutan-129>. diakses pada hari Jumat, 6 Maret 2015 pukul 10.10.

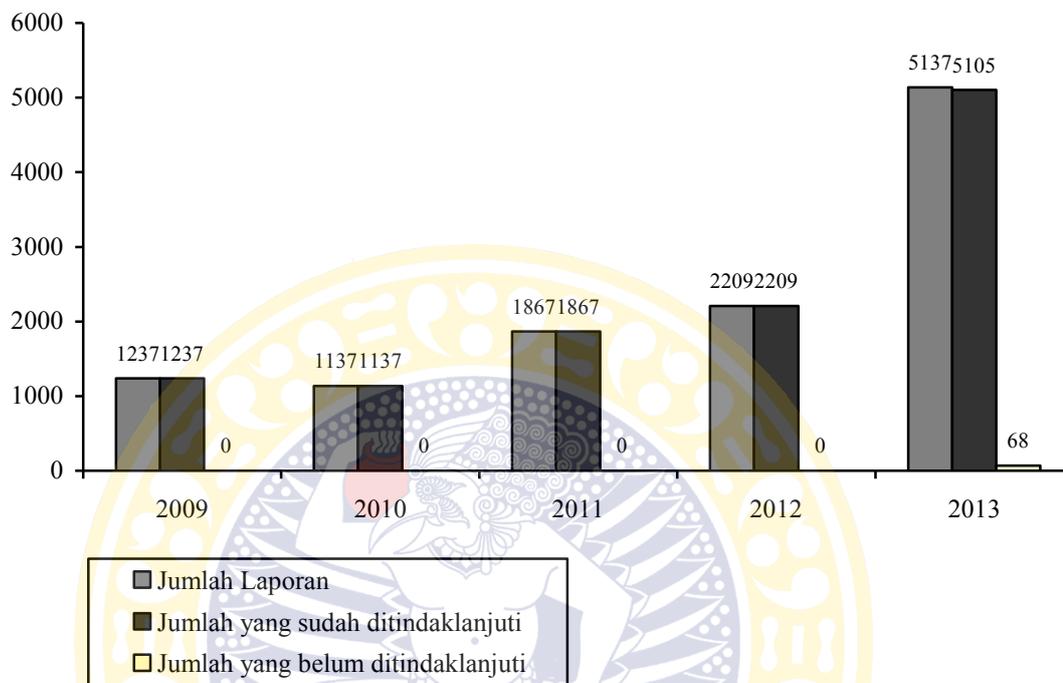
beranjak menjadi 10 besar dunia. Walaupun Indonesia terkenal dengan kualitas demokrasi dan toleransi yang paling tinggi di dunia, namun negara ini mempunyai tantangan dalam mengelola birokrasi dan pelayanan publik.

Danang menambahkan bila pelayanan publik kita masih tetap tertinggal jauh di bawah, maka tentu saja hal tersebut dapat berdampak pada rendahnya daya saing Indonesia di Masyarakat Ekonomi ASEAN. Jika tak ada langkah perbaikan yang berkesinambungan, maka dapat dipastikan bahwa pelayanan publik Indonesia tidak akan pernah membaik dan justru akan semakin tertinggal. Faktanya, berbagai upaya telah dilakukan untuk membenahi birokrasi dan pelayanan publik yang ada di Indonesia. Namun hal tersebut sama sekali tidak berubah. Justru jumlah pengaduan yang dilaporkan kepada Ombudsman setiap tahun mengalami peningkatan. Di tahun 2009, ada kurang lebih 1200 pengaduan yang dilaporkan kepada Ombudsman. Namun di tahun 2013, telah terjadi peningkatan jumlah pengaduan menjadi kurang lebih 5000 laporan. Hal tersebut sangat memilukan karena reformasi pelayanan publik yang digadang-gadang dapat meningkatkan pelayanan publik justru terkesan sia-sia dan tidak berdampak positif. Berikut ini adalah laporan jumlah pengaduan yang dibebankan oleh Ombudsman mulai dari tahun 2009 hingga tahun 2013:<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ombudsman Republik Indonesia. "Laporan Akhir Tahun 2013" melalui <http://ombudsman.go.id> diakses pada hari Jumat, 6 Maret 2015 pukul 12.15.

**Gambar 1.2**  
Grafik Laporan Pengaduan Masyarakat  
Periode 2009-2013



Sumber : Laporan Akhir Tahun Ombudsman 2013

Setiap tahun, Ombudsman selalu mendapatkan banyak sekali laporan pengaduan dari masyarakat yang kurang puas terhadap kondisi pelayanan publik di instansi daerahnya masing-masing. Dari akumulasi total pengaduan yang diterima oleh Ombudsman, ada kurang lebih 3000 pengaduan dari berbagai daerah yang dilaporkan masyarakat secara langsung kepada Ombudsman. Hasilnya, setiap tahun pemerintah daerah merupakan instansi yang paling banyak dilaporkan. Selain itu, laporan pengaduan terhadap pelayanan pemerintah daerah tersebut selalu berada di atas persentase 30 persen. Jumlah itu semakin mengalami peningkatan dengan jumlah yang cukup banyak, yakni menjadi 45 persen. Berikut

ini adalah 5 lembaga instansi yang paling sering dilaporkan masyarakat kepada Ombusman sejak tahun 2011 hingga tahun 2013:

**Tabel 1.1**  
5 Instansi yang Paling Sering Dilaporkan Melalui Ombudman

No	Instansi	2011		2012		2013	
		Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1	Pemerintah Daerah	671	35.94	669	33.05	2.369	45.02
2	Kepolisian	325	17.42	356	17.59	668	12.91
3	Lembaga Peradilan	178	9.53	147	7.26	237	4.58
4	BPN	165	8.84	161	7.95	365	7.06
5	Kementerian	154	8.25	262	12.94	350	10.05

Sumber : Laporan Akhir Tahun Ombudsman 2011 - 2013.

Dari laporan akhir tahun yang dibebaskan oleh Ombudsman dalam 3 tahun terakhir, terlihat bahwa BPN yang saat itu masih belum menjadi bagian dari kementerian seperti saat sekarang ini, turut melengkapi daftar 5 instansi yang paling sering dilaporkan kepada Ombudsman. Dari tahun 2011 hingga tahun 2013, persentase laporan pengaduan BPN cenderung selalu turun. Namun jika dilihat dari jumlah angkanya justru mengalami peningkatan sebesar 2 kali lipat. 160 jumlah laporan di tahun 2012, tiba-tiba meledak di tahun 2013 menjadi 365 laporan. Tentu hal tersebut mencerminkan bahwa kantor pertanahan yang ada di setiap wilayah Indonesia masih belum memberikan pelayanan publik yang maksimal kepada masyarakat pengguna layanan.

Dari semua kantor pertanahan yang ada di wilayah Indonesia, kantor pertanahan yang ada di wilayah Jawa Timur dinobatkan menjadi instansi dengan pelayanan publik yang paling buruk daripada kantor pertanahan yang ada di

provinsi lainnya. Hasil riset yang dilakukan oleh Komisi Pelayanan Publik (KPP) Jawa Timur tahun 2012 menunjukkan bahwa telah terjadi 207 pengaduan yang dilaporkan kepada pihak KPP terkait dengan pelayanan kantor pertanahan yang berada di bawah standar, angka yang cukup tinggi dibandingkan dengan pengaduan di provinsi lainnya<sup>6</sup>. Pengaduan tersebut berada di 3 kantor pertanahan yang dinilai menjadi salah satu kantor pelayanan publik paling sibuk dan paling ramai di wilayahnya masing-masing. 3 kantor pertanahan tersebut antara lain berada di Kota Surabaya yang diakumulasi dari 3 kantor pertanahan dengan total 88 pengaduan atau sebanyak 42,51 persen, Kabupaten Banyuwangi dengan 16 pengaduan atau 7,73 persen, dan Kabupaten Sidoarjo dengan 12 pengaduan atau sebesar 5,80 persen. Dibandingkan dengan tahun 2011, jumlah pengaduan pada tahun 2012 mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Pada tahun 2011, KPP menerima laporan sebanyak 176 pengaduan yang berasal dari 36 Pos Pelayanan KPP di tiap daerah.

Kantor pertanahan di Kota Surabaya menjadi yang paling banyak diadakan karena memang kondisinya yang berada di pusat perekonomian dan birokrasi Provinsi Jawa Timur. Selain itu, kantor pertanahan di Surabaya jumlahnya tak hanya satu, namun ada tiga kantor pertanahan yakni Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi Jawa Timur, Kantor Pertanahan Kota Surabaya I, dan Kantor Pertanahan Kota Surabaya II. Di Kabupaten Banyuwangi, kantor pertanahan menjadi kantor birokrasi yang sangat sibuk semenjak bupatinya yang baru terpilih

---

<sup>6</sup> Aktual News. "BPN Instansi Terburuk Dalam Pelayanan Publik pada 2012" melalui <http://www.aktual.co/politik/140735-bpn-instansi-terburuk-dalam-layanan-publik-pada-2012>. diakses pada hari Jumat, 6 Maret 2015 pukul 11.40.

mengumumkan tentang kebijakan reformasi birokrasi dan pelayanan publik terhadap seluruh instansi di kabupaten tersebut. Akibatnya, seluruh instansi pelayanan publik yang ada di Banyuwangi berlomba-lomba melakukan pembenahan internal organisasi agar dapat beradaptasi dengan kebijakan tersebut termasuk kantor pertanahan.

Sedangkan di Kabupaten Sidoarjo, sama seperti yang ada di Kota Surabaya, sejak dahulu hingga sekarang kondisi pelayanan publik yang ada di kantor tersebut sangat sibuk dan cenderung ramai setiap harinya. Bagaimana tidak, Kabupaten Sidoarjo merupakan kabupaten yang juga menjadi pusat perekonomian terbesar kedua setelah Kota Surabaya. Faktor lokasi yang berada sangat strategis, yakni di sebelah selatan Kota Surabaya secara langsung membawa dampak yang cukup positif bagi pertumbuhan ekonomi yang ada di Kabupaten Sidoarjo. Tak salah bila semua instansi pelayanan publik yang ada di Kabupaten Sidoarjo juga menjadi instansi tersibuk, sama seperti yang ada di Kota Surabaya.

Berbeda dengan kantor pertanahan yang ada di Surabaya, Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo melayani seluruh urusan yang berkaitan dengan pertanahan sendiri walaupun cukup sibuk dan ramai. Jika di Kota Surabaya pelaksanaan tugasnya dibagi ke tiga kantor pertanahan, di Sidoarjo hanya ada satu kantor pertanahan. Hal tersebut tentu saja akan sangat mempengaruhi proses pelayanan publik yang ada di kantor tersebut karena secara otomatis beban kinerjanya juga akan semakin berat. Dari sini, timbul lah berbagai macam

permasalahan baru. Salah satu permasalahan yang muncul adalah dugaan masih adanya calo atau biro jasa yang terlibat dalam pengurusan sertifikat dan dokumen-dokumen lainnya di kantor tersebut. Sebuah LSM yang menyebut dirinya Gerakan Massa Anti Hegemono (GEMAH) dan beberapa wartawan yang meliput fenomena biro jasa tersebut tidak diberikan akses masuk untuk melakukan survei maupun penelitian terkait hal itu, terkesan ditutup-tutupi<sup>7</sup>. Yang lebih parah lagi, GEMAH menyebutkan bahwa kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo justru memberdayakan para calo dan biro jasa tersebut. Tentunya tidak terlalu mengejutkan jika kita menemukan fenomena semacam ini dalam birokrasi kita. Praktek-praktek KKN yang menggunakan calo atau biro jasa memang sudah banyak kita jumpai di berbagai instansi pelayanan publik yang ada di Indonesia. Fenomena calo muncul sebagai akibat dari birokrasi yang lambat dan prosedurnya yang berbelit-belit.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Timur melalui Anselmus Raga menyatakan bahwa permasalahan pertanahan yang ada di masyarakat, khususnya masyarakat yang berada di Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo, mereka sangat mengeluhkan pelayanan pengurusan surat tanah yang masih sangat berbelit-belit, lama dan cukup mahal<sup>8</sup>. Masyarakat yang mengurus tidak diberikan kepastian biaya maupun kepastian penyelesaian dari pihak kantor

---

<sup>7</sup> Delik News. "Aleri Wartawan, Kepala BPN Sidoarjo Justru Pelihara Biro Jasa" melalui <http://www.deliknews.com/2014/09/15/alergi-wartawan-kepala-bpn-sidoarjo-justru-pelihara-biro-jasa>. diakses pada hari Sabtu, 7 Maret 2015 pukul 11.15.

<sup>8</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Jawa Timur. "Pelayanan Publik dan Pemerintahan." melalui <http://dprd.jatimprov.go.id/berita/id/3887/pelayanan-publik-dan-pemerintahan>. diakses pada hari Selasa, tanggal 7 Juli 2015 pukul 23.50.

pertanahan. Selain itu Anselmus menambahkan bahwa mengurus status tanah pada jajaran Pemerintah Daerah, juga tak kalah berbelit-belit dan sangat lama. Hal ini tentu saja menjadi perhatian DPRD Provinsi Jatim untuk segera melakukan perombakan dan pembenahan terhadap pelayanan pertanahan yang ada, khususnya di Surabaya dan Sidoarjo.

Berbagai permasalahan pelayanan seperti lambatnya jangka waktu pelayanan dan kurangnya pertanggung jawaban Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo tentu saja akan berdampak pada tingginya masyarakat yang tidak puas dan melakukan aksi protes terhadap pelayanan tersebut. Sebagai contoh yang terjadi pada pertengahan Mei 2014. Puluhan massa yang berasal dari salah satu ormas Islam di Kabupaten Sidoarjo melakukan aksi protes bahkan terjadi bentrok di depan Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo<sup>9</sup>. Permasalahan tersebut dimulai ketika M. Sai, salah satu petinggi ormas tersebut mempunyai tanah seluas 12 ha yang berada di Tambak Sawah dan statusnya bersengketa. Sudah berkali-kali M. Sai mengajukan permohonan pelayanan pengaduan ke pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo. Jangka waktu penanganan yang molor dan cukup lama sudah dialami oleh M. Sai dan akhirnya pada awal tahun 2014, sengketa tersebut sudah ditangani oleh pihak kantor pertanahan. Namun bukannya permasalahan selesai begitu saja, justru malah muncul 7 sertifikat atas nama PT milik Henry J Gunawan. Sengketa tersebut justru dimenangkan oleh pihak Henry dan M.Sai

---

<sup>9</sup> Sidoarjo News. "Demo BPN, Massa Bentrok Dengan Aparat". melalui <http://www.sidoarjonews.com/demo-bpn-massa-bentrok-dengan-aparat/>. diakses pada hari Sabtu, tanggal 7 Maret 2015 pukul 12.05.

ditetapkan menjadi tersangka. Hal itulah yang membuat anggota lain dalam ormas tersebut geram dan ikut tersulut emosinya.

Jika berbicara mengenai kualitas pelayanan yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, tentu instansi tersebut tetap berusaha untuk memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo telah mencetuskan berbagai macam inovasi dan program yang menunjang pelayanan publiknya. Beberapa di antaranya antara lain LARASITA (Pelayanan Rakyat Sertifikat Tanah), *Weekend Service*, *Quick Wins*, serta *Red Carpet*. Inovasi LARASITA sudah berjalan sejak tahun 2006. Inovasi tersebut merupakan layanan pertanahan bergerak (*mobile land service*) yang bersifat pro aktif atau "jemput bola" ke tengah-tengah masyarakat. Artinya, masyarakat tidak perlu lagi ke kantor-kantor pertanahan untuk mengurus sertifikat tanah, namun kantor pertanahan-lah yang mendatangi masyarakat dengan prosedur pengurusan tanah secara massal. Inovasi LARASITA merupakan bentuk pengabdian kantor pertanahan kepada masyarakat dengan cara mendatangi masyarakat yang secara geografis kondisi lokasinya sangat sulit untuk ditempuh. Kesulitan transportasi menuju kantor pertanahan, seringkali mampu menggagalkan niat seseorang untuk mendapatkan layanan pertanahan. Seperti diketahui, tingkat kepemilikan mobil atau motor pribadi pada masyarakat yang tinggal di pedesaan adalah relatif rendah. Kesulitan ini dilipatgandakan dengan sangat sedikitnya transportasi umum yang cukup nyaman bagi seseorang untuk bepergian dengan membawa dokumen-dokumen penting tentang kepemilikan tanahnya. Hal inilah yang menjadi faktor

utama rendahnya intensitas arus informasi yang benar kepada masyarakat pedesaan, yang pada akumulasinya menghentikan arus komunikasi antara kantor pertanahan dan masyarakat.

Sedangkan *Weekend Service* dan *Quick Wins* adalah inovasi yang baru berjalan di akhir tahun 2014 lalu. *Weekend Service* adalah inovasi dimana Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo melakukan pelayanan di hari libur, yakni Sabtu dan Minggu. Selain itu pelayanan *Weekend Service* dilakukan di luar kantor pertanahan, tidak di dalam lingkup kantor pertanahan seperti yang dilakukan pada hari-hari biasa.

*Quick Wins* merupakan program inovasi yang sedang berjalan. Program ini sendiri adalah program percepatan pelayanan kepada masyarakat sebagai salah satu program Reformasi Birokrasi yang saat ini sedang gencar dilaksanakan oleh seluruh jajaran BPN di seluruh Indonesia. Ada empat jenis pelayanan dalam *Quick Wins* di antaranya adalah Pelayanan Pengecekan Sertifikat Hak Atas Tanah, Pelayanan Peralihan Hak Jual Beli Atas Tanah, Pelayanan Perubahan Hak dalam rangka Peningkatan Hak sesuai dengan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 6 Tahun 1998 dan Pelayanan Penghapusan Hak Tanggungan/Roya<sup>10</sup>. Program yang baru berjalan di akhir tahun 2014 ini adalah instruksi dari Kepala Badan BPN RI melalui surat Keputusan Kepala BPN RI nomor 37/KEP-3.42/II/2014. Pada awalnya, program ini telah diuji coba pada bulan Juli 2014 melalui 25 kantor

---

<sup>10</sup> Badan Pertanahan Nasional. "BPN RI Tetapkan Empat Jenis Pelayanan Pertanahan Masuk dalam Program Quick Wins" melalui <http://www.bpn.go.id/Berita/Siaran-Pers/bpn-ri-tetapkan-empat-jenis-pelayanan-pertanahan-masuk-dalam-program-quick-wins-4383>. diakses pada hari Sabtu, 7 Maret 2015 pukul 14.10.

pertanahan yang ada di daerah-daerah. Hingga bulan Desember 2014, program ini telah berjalan dan dilaksanakan langsung oleh 100 kantor pertanahan termasuk Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo.

Selain untuk mempercepat pelayanan, *Quick Wins* juga berguna untuk menekan praktek calo dan makelar tanah yang bertujuan untuk meraup keuntungan pribadi. Dengan adanya percepatan pelayanan pengurusan tanah, diharapkan masyarakat tidak lagi menggunakan jasa makelar atau biro jasa ketika berada di seluruh kantor pertanahan yang ada di Indonesia. Hal tersebut tentu saja sangat mengganggu pelayanan yang ada di setiap kantor pertanahan, termasuk di Kabupaten Sidoarjo. Perlu masyarakat ketahui bahwa kerap kali keberadaan biro jasa maupun makelar melewati batas-batas kewajaran. Hal ini terjadi karena adanya uang pelicin agar lebih cepat pelayanannya, otomatis pejabat dalam ikut menikmati uang tersebut, baik secara langsung ataupun tidak langsung, hal ini tentunya akan sangat merugikan karena masyarakat cenderung lebih memilih untuk melalui biro jasa daripada harus melalui loket yang lebih aman.

Sebagai wujud pelaksanaan inovasi *Quick Wins*, Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo secara khusus melaksanakan inovasi tersebut tak hanya di hari biasa, namun juga di hari Sabtu dan Minggu. Inovasi *Quick Wins* di hari Sabtu dan Minggu diberi nama *Red Carpet*. Hal ini menjadikan Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo berbeda dengan Kantor Pertanahan yang lainnya. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, Ir. Nandang Agus Taruna mengatakan bahwa dengan menyediakan loket khusus *Red Carpet*, maka

pelayanan di hari Sabtu dan Minggu akan dibuka sehingga sangat mempermudah dan mempercepat pengurusan sertifikat tanpa surat kuasa<sup>11</sup>.

Nandang menambahkan bahwa pelayanan di dua hari libur bagi PNS itu juga dimaksudkan untuk mempermudah dan mempercepat pengurusan sertifikat tanah bagi masyarakat yang ada di Kabupaten Sidoarjo. Hasil yang diharapkan dari inovasi ini adalah semakin banyak warga yang memiliki legalitas dalam aset tanah, rumah, maupun lainnya. Program sertifikasi mandiri melalui loket khusus dan layanan Sabtu-Minggu ini diadakan sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yang akan mengurus sertifikatnya sendiri atau tanpa surat kuasa kepada orang lain. Kini para staf atau pegawai yang ada di kantor pertanahan harus bergantian melakukan lembur di hari libur sebagai wujud pelayanan dan pengabdian kepada masyarakat. Dengan adanya inovasi *red carpet* tersebut, otomatis Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo mempunyai 2 jenis inovasi pelayanan di hari Sabtu dan Minggu, yakni pelayanan *Weekend Service* yang berada di luar kantor pertanahan dan *Quick Wins* yang masih berada di dalam kantor pertanahan.

Namun ternyata animo masyarakat yang mengurus langsung pada inovasi *red carpet* jumlahnya hanya dalam hitungan jari<sup>12</sup>. Hal tersebut tentu saja tak seimbang dengan personil kantor pertanahan yang telah disiapkan untuk melayani

---

<sup>11</sup> Liputan 7. "Mau Lancar Urus Sertifikat di BPN Sidoarjo, Lewat Saja di Karpet Merah". melalui <http://liputan7.com/2015/01/mau-lancar-urus-sertifikat-di-bpn-sidoarjo-lewat-saja-di-karpet-merah.html>. diakses pada hari Selasa, 17 Maret 2015 pukul 16.20.

<sup>12</sup> Sekretariat Daerah Kabupaten Sidoarjo Bagian Humas dan Protokol. melalui <http://www.humas-protokol.sidoarjokab.go.id/berita-610-animo-masyarakat-pemohon-sertifikat-sidoarjo-kecil.html>. diakses pada hari Rabu, 7 Juli 2015 pukul 23.35.

mereka. Pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo masih mengevaluasi apa yang menjadi minimnya masyarakat yang datang di hari Sabtu dan Minggu tersebut. Beberapa faktor seperti kurangnya sosialisasi, atau bahkan masyarakat yang tak mau ambil pusing dan masih menyerahkan kepengurusan kepada pada biro jasa. beberapa sepekulasi yang berkembang bahwa masyarakat tidak mau langsung mengurus karena takut sertifikatnya akan molor dan biaya yang dikeluarkan juga akan semakin membengkak.

Selain untuk mempermudah dan mempercepat pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, kedua inovasi akhir pekan tersebut juga ditujukan untuk menekan angka pemohon yang datang di hari-hari biasa<sup>13</sup>. Hal itu disebabkan karena kondisi kantor yang tidak terlalu besar namun melayani masyarakat yang begitu banyak dari seluruh pelosok Kabupaten Sidoarjo. Fenomena empirik yang dapat ditemukan sebagai dampak dari membludaknya jumlah pengguna layanan Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo adalah tempat parkir yang selalu penuh dan berjubel. Untuk parkir kendaraan roda dua saja harus berjubel, apalagi untuk kendaraan yang beroda empat. Antara masyarakat dan para staff harus saling berebut untuk mendapatkan tempat parkir untuk kendaraannya. Sedangkan untuk parkir roda empat, Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo tidak menyediakan tempat parkir karena alasan yang sama, kondisi kantor yang tidak terlalu besar. Fenomena empirik yang ditemui selama ini, para staff dan masyarakat yang menggunakan kendaraan roda empat harus memarkir

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

kendaraannya di sepanjang jalan Jaksa Agung Suprpto. Tentu hal ini sangat mengganggu pengguna jalan yang lain karena biasanya sering sekali terjadi kemacetan di sepanjang jalan tersebut. Kemacetan yang parah biasanya terjadi pada Hari Jumat dimana biasanya pada hari tersebut Pengadilan Negeri Kabupaten Sidoarjo melakukan sidang tilang bagi para pelanggar lalu lintas yang ada di seluruh Kabupaten Sidoarjo.

Karena permasalahan tersebut, Pemkab Sidoarjo rencananya akan melakukan relokasi Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo yang berada di Jalan Jaksa Agung Suprpto menuju ke kawasan Sumput, Kecamatan Sidoarjo<sup>14</sup>. Kondisi kantor yang sudah sangat *overload* memaksa Pemkab Sidoarjo untuk melakukan relokasi terhadap kantor tersebut. Rencananya, pembangunan kantor tersebut akan dilakukan di tahun 2015 ini dengan anggaran kurang lebih sebanyak Rp. 6 miliar. Keberadaan Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo yang berada di tengah-tengah kota sudah sangat tidak memenuhi syarat untuk menampung pemohon yang ada. Dalam sehari, jumlah pemohon yang datang kurang lebih ada 300 orang dan itu belum termasuk kendaraan bermotor yang dibawa. Akibatnya seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, arus lalu lintas di Jalan Jaksa Agung Suprpto kerap macet karena kendaraan roda empat banyak yang parkir di sisi kiri dan kanan jalan. Sebenarnya rencana relokasi Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo sudah diajukan sejak tahun 2013 lalu. Awalnya, Kantor Pertanahan

---

<sup>14</sup> Tribun News. "Sudah Tak Layak, Kantor BPN Sidoarjo Pindah ke Sumput". melalui <http://surabaya.tribunnews.com/2015/03/17/sudah-tak-layak-kantor-bpn-sidoarjo-pindah-ke-sumput>. diakses pada Hari Rabu, 18 Maret 2015 pukul 07.30.

Kabupaten Sidoarjo akan menempati lahan di Jalan Lingkar Timur namun diurungkan dengan beberapa pertimbangan tertentu termasuk kondisi lokasinya yang terlalu jauh. Oleh karena itu, Pemkab memilih untuk mencari lokasi alternatif lain yang strategis dan tidak terlalu jauh dari lokasi yang lama. Daerah Sumput menjadi pilihan yang paling tepat karena masih berada di kawasan tengah kota Kabupaten Sidoarjo dan jaraknya hanya sekitar 6 KM dari kantor yang lama.

Sesuai dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Ranggi Satria Hardiansa, kualitas pelayanan yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo bila ditinjau dari sisi prosedur sebenarnya sudah sangat baik karena sederhana dan tidak berbelit-belit. Selain itu, ditinjau dari sisi sarana dan prasarana, Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo dinilai sudah lengkap dan sesuai dengan perkembangan teknologi pertanahan yang ada. Para staff dan petugas yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo juga cukup ramah dan kompeten dalam melayani pelanggan. Namun jika ditinjau dari sisi waktu pelayanan dan penyelesaian pengurusan pertanahan, masyarakat masih membutuhkan waktu yang cukup lama, tidak sesuai dengan janji yang diharapkan. Selain itu dari sisi biaya yang dikeluarkan terkait pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, biayanya bisa dibilang masih cukup dan mahal dan kurang terjangkau bagi masyarakat ekonomi bawah. Terkait dengan kritik dan saran yang diberikan oleh masyarakat kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, sampai saat ini masih belum ada realisasi maupun perubahan yang diharapkan oleh masyarakat. Ranggi Satria Hardiansa menggunakan aspek sesuai

dengan yang ada dalam Undang-Undang Republik Indonesia nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik terkait dengan penelitiannya tentang kualitas pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo<sup>15</sup>.

Untuk mengetahui kualitas pelayanan publik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, maka penelitian ini akan melibatkan masyarakat sebagai pengguna layanan tersebut. Untuk menilai apakah suatu pelayanan publik berkualitas atau tidak, maka pelayanan tersebut diteliti melalui persepsi yang ada di masyarakat, apakah mereka puas terhadap pelayanan yang diberikan atau tidak. Akan digunakan beberapa aspek untuk mengetahui bagaimanakah kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo kepada pengguna layanan.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah yang telah dijelaskan pada sub bab sebelumnya, maka rumusan masalah yang muncul adalah :

Bagaimanakah kualitas pelayanan publik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kualitas pelayanan publik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo.

---

<sup>15</sup> Rangi, Satria Hardiansa. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik Di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Sidoarjo*. melalui <http://eprints.upnjatim.ac.id/2944/>. diakses pada hari Rabu, 18 Maret 2015 pukul 18.20.

#### 1.4. Manfaat Penelitian

##### 1. Manfaat Bagi Pemerintah

Penelitian ini bermanfaat agar pihak pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dapat mengambil kebijakan yang tepat untuk menciptakan pelayanan publik yang baik dan berkualitas. Oleh karena itu, penelitian ini bermanfaat sebagai rujukan agar pemerintah nantinya dapat membuat kebijakan dimana semua lembaga dapat melaksanakan pelayanan publik secara baik dan tidak mengecewakan masyarakat sebagai pengguna pelayanan.

##### 2. Manfaat Bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo

Penelitian ini bermanfaat sebagai rujukan agar Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo dapat mengambil langkah yang tepat untuk melakukan evaluasi terhadap pelayanan publiknya. Kualitas pelayanan publik yang berkualitas maupun tidak tentu saja akan memberikan pengaruh langsung terhadap Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo sebagai lembaga birokrasi yang melaksanakan pelayanan publik.

##### 3. Manfaat Bagi Peneliti

Penelitian ini bermanfaat untuk menambah wawasan peneliti secara langsung dengan turun dan terlibat langsung dalam proses penelitian. Selain itu dengan penelitian ini, peneliti dapat memahami dan mengerti tentang salah satu bagian dari studi administrasi negara khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik. Bagi peneliti yang lainnya, semoga

penelitian ini dapat digunakan sebagai rujukan atau referensi apabila peneliti yang bersangkutan ingin meneliti tentang hal-hal yang berkaitan dengan studi pelayanan publik.

#### 4. Manfaat Bagi Civitas Universitas Airlangga

Penelitian ini bermanfaat untuk menambah khasanah ilmu yang ada di lingkungan civitas Universitas Airlangga. Dengan adanya penelitian ini, pihak civitas Universitas Airlangga baik mulai dari dosen, mahasiswa, karyawan, dan civitas lainnya dapat menggunakannya sebagai referensi untuk menambah wawasan keilmuan yang berkaitan dengan studi administrasi negara khususnya pelayanan publik.

### **1.5. Landasan Teori**

#### **1.5.1. Pelayanan Publik**

##### **1.5.1.1. Konsep Pelayanan Publik**

Setiap manusia pada dasarnya membutuhkan pelayanan. Pelayanan yang dibutuhkan setiap manusia tentu saja tidak didapatkan ketika ia berada di jenjang umur tertentu, tapi didapatkan sejak dia lahir, bahkan ketika masih di dalam kandungan. Seorang ibu yang hamil akan memperoleh pelayanan kesehatan yang layak seperti pemeriksaan kesehatan kehamilan serta penanganan langsung ketika sang ibu hendak melahirkan. Tak hanya sampai disitu, ketika sang anak lahir ke dunia, secara otomatis sang anak juga telah merasakan pelayanan kesehatan yang

sama dengan ibunya seperti penanganan kesehatan langsung serta imunisasi. Lalu ketika sang anak mulai tumbuh besar, maka sang anak akan memperoleh pelayanan pendidikan yang layak pula sesuai dengan umurnya.

Pelayanan Publik sebagai salah satu disiplin ilmu administrasi negara menegaskan bahwa pemerintah adalah aktor utama yang harus memberikan pelayanan kepada warga negaranya. Sebagai aktor utama yang berfungsi untuk melayani masyarakat, pemerintah melalui lembaga-lembaga birokrasinya dituntut untuk memberikan pelayanan publik yang maksimal dan memuaskan. Sepanjang umurnya, masyarakat akan selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan: berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan<sup>16</sup>.

Untuk dapat mendefinisikan apa itu pelayanan publik. Maka terlebih dahulu kita telaah kedua kata yang ada di dalamnya, yaitu pelayanan dan publik. Pelayanan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani. Beberapa ahli telah mendefinisikan pelayanan dengan pandangan yang berbeda-beda walaupun pada intinya sama. Kotler mendefinisikan pelayanan sebagai:

---

<sup>16</sup> Sinambela, Lijan P. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik – Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: PT. Bumi Aksara. hlm. 4.

“setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.”<sup>17</sup>

Selain itu, tokoh lain seperti Albrecht mendefinisikan pelayanan sebagai *a total organizational approach that makes quality of service as perceived by the customer, the number one driving force for the operation of the business.*<sup>18</sup>

Dari rumusan definisi yang dikemukakan oleh Albrecht, setidaknya ada 3 integrasi hal yang penting yakni: bahwa pelayanan itu pendekatan yang lengkap yang membuahkan kualitas pelayanan; kualitas pelayanan itu adalah persepsi pelanggan atau masyarakat, bukan persepsi dari pemberi pelayanan; pelayanan itu merupakan penggerak utama bagi operasionalisasi kegiatan bisnis.<sup>19</sup> Berbeda dengan Kotler, definisi yang dikemukakan Albrecht lebih cenderung mengkaitkan pelayanan dengan kegiatan bisnis atau organisasional.

Lebih lanjut lagi, Amin Ibrahim menjelaskan beberapa kriteria pelayanan yang di antaranya adalah sebagai berikut:<sup>20</sup>

- a. pelayanan tersebut keluarannya sukar diukur secara eksak dan relatif tidak berbentuk;

<sup>17</sup> Lukman, Sampara. 2000. *Manajemen Kualitas Pelayanan*. Jakarta: STIA LAN Press. hlm. 8.

<sup>18</sup> Ibrahim, Amin. 2008. *Teori dan Konsep Pelayanan Publik Serta Implementasinya*. Bandung: Mandar Maju. hlm. 2.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

- b. pelayanan itu sendiri merupakan keluaran yang bersifat spesifik atau tidak, standar pelayanan tidak dapat dibakukan secara tetap karena terpengaruh lingkungan yang kompleks dan selalu berubah;
- c. terdapat hubungan langsung antara pelanggan dan pemberi pelayanan dan pelanggan terlibat dalam proses pelayanan tersebut;
- d. keterampilan sangat tergantung pada pemberi pelayanan;
- e. membutuhkan berbagai pertimbangan dalam memberi pelayanan;
- f. pengukuran efisiensi dan efektivitas pelayanan pada dasarnya bersifat subjektif;
- g. pentingnya proses yang sekaligus berfungsi sebagai pengendali kualitas pelayanan;
- h. biasanya penentuan opsi penetapan harga pelayanan cukup rumit, karena banyak pertimbangan yang harus diperhitungkan di dalamnya.

Setelah mengetahui definisi dan beberapa penjelasan terkait dengan pelayanan, maka berikutnya adalah melakukan telaah apa itu publik. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), publik diartikan sebagai umum, orang banyak, ramai. Inu Kencana Syafii mendefinisikan publik sebagai sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Sinambela. *Op.cit.*, hlm. 5.

Sesuai dengan penjelasan dan definisi dari kedua kata tersebut, maka dapat dijelaskan bahwa pelayanan publik adalah 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. Selain itu sesuai dengan penjelasan dalam Undang-Undang Republik Indonesia nomor 25 Tahun 2009, 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.

Sesuai dengan definisi yang menekankan bahwa pelayanan publik adalah bentuk pelayanan pemerintah kepada masyarakat, tentunya ada beberapa jenis pelayanan publik yang diberikan oleh negara berdasarkan kriteria tertentu. Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 63 Tahun 2003 dan Undang-Undang nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, ada 3 jenis pelayanan publik yaitu:

a. Pelayanan Administratif

Pelayanan administratif adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen legal yang dibutuhkan oleh publik, Dokumen-dokumen tersebut antara lain adalah Kartu Tanda Pendudukan (KTP), Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik

Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Tanah, dan masih banyak yang lain.

b. Pelayanan Barang

Pelayanan barang adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik. Barang-barang publik tersebut antara lain adalah jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, kebutuhan air bersih, dan beberapa fasilitas umum lainnya.

c. Pelayanan Jasa

Pelayanan jasa adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jenis jasa yang dibutuhkan oleh publik. Pelayanan tersebut antara lain adalah pendidikan, kesehatan, transportasi, surat-menyurat atau pos, dan lain sebagainya.

### 1.5.1.2. Paradigma Pelayanan Publik

Dilihat dari sudut pandang teoritik, dari masa ke masa telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik. Denhardt dan Denhardt melalui pemaparannya dalam telah menguraikan bahwa telah terjadi pergeseran paradigma mulai dari administrasi publik tradisional (*old public administration*), manajemen publik baru (*new public management*), hingga ke pelayanan publik baru (*new public service*) Ketiga model tersebut tentu

saja berbeda dan mengalami pergeseran dari masa ke masa. Berikut ini adalah tabel uraian pergeseran paradigma pelayanan publik sesuai yang dikemukakan dengan Denhardt dan Denhardt:<sup>22</sup>.

**Tabel 1.2**  
Pergeseran Paradigma Pelayanan Publik

	<b>Old Public Administration</b>	<b>New Public Management</b>	<b>New Public Service</b>
<b>Primary theoretical and epistemological foundations</b>	Political theory, social, and political commentary augmented by naive social science	Economic theory, more sophisticated dialogue based on positivist social science	Democratic theory, varied approaches to knowledge including positive, interpretive, critical, and postmodern
<b>Prevailing rationality and associated models of human behaviour</b>	Synoptic rationality, "administrative man"	Technical and economic rationality, "economic man," or the self interested decision maker	Strategic rationality, multiple tests of rationality (political, economic, organizational)
<b>Conceptions of the public interest</b>	Politically defined and expressed in law	Represents the aggregation of individual interests	Result of a dialogue about shared values
<b>To whom are public servants responsive?</b>	Clients and constituents	Customers	Citizens
<b>Role of government</b>	Rowing (designing and implementing policies focusing on a single, politically defined objective)	Steering (acting as a catalyst to unleash market forces)	Serving (negotiating and brokering interests among citizens and community groups, creating shared values)
<b>Mechanisms for achieving policy objectives</b>	Administering programs through existing government agencies	Creating mechanisms and incentive structures to achieve policy objectives through private and nonprofit agencies	Building coalitions of public, nonprofit, and private agencies to meet mutually agreed upon needs
<b>Approach to accountability</b>	Hierarchical – administrators are responsible to democratically elected political leaders	Market-driven – the accumulation of self-interests will result in outcomes desired by broad group of citizens (or customers)	Multifaceted – public servants must attend to law, community values, political norms, professional standards, and citizen interests
<b>Administrative discretion</b>	Limited discretion allowed administrative officials	Wide latitude to meet entrepreneurial goals	Discretion needed but constrained and accountable
<b>Assumed</b>	Bureaucratic organizations	Decentralized public	Collaborative structures

<sup>22</sup> Denhardt, Robert. B & Denhardt, Janet Vinzant. 2000. *The New Public Service : Serving Rather than Steering*. Arizona: Arizona State University. hlm. 554.

<b>organizational structure</b>	marked by top-down authority and control or regulation of clients	organizations with primary control remaining within the agency	with leadership shared internally and externally
<b>Assumed motivational basis of public servants and administrators</b>	Pay and benefits, civil-service protections	Entrepreneurial spirit, ideological desire to reduce size of government	Public service, desire to contribute to society

*Sumber : Robert B. Denhardt dan Janet Vinzant Denhardt 2000*

Paradigma administrasi publik tradisional (*old public administration*) pertama kali dikemukakan oleh Woodrow Wilson, mantan Presiden Amerika Serikat sekaligus Guru Besar Ilmu Politik di Princeton University. Beliau memaparkan bahwa terdapat perbedaan yang jelas antara politik dan administrasi<sup>23</sup>. Walaupun dasar teoritisnya adalah politik, namun administrasi negara dalam kedudukannya harus mewaspadai politik karena justru kemungkinan besar politik-lah yang akan mengintervensi administrasi negara dan ini akan menjadi sangat berbahaya. Salah satu bahaya tersebut adalah adanya politisi yang korup dan memberikan pengaruh negatif terhadap administrator dalam melaksanakan sebuah kebijakan. Oleh karena itu, prinsip akuntabilitas harus dijalankan oleh pejabat terpilih dan kompetisi yang netral harus dimiliki oleh seorang administrator.

Sedangkan dalam pandangan manajemen publik baru (*new public management*), pelayanan publik didasarkan pada perspektif ekonomi dan mekanisme pasar. Semua pimpinan atau manajer didorong untuk

<sup>23</sup> Thoha, Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana. hlm. 72.

menemukan cara-cara baru dan inovatif untuk memperoleh hasil yang maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi-fungsi pemerintahan<sup>24</sup>. Selain itu, para pemimpin birokrasi harus berupaya meningkatkan produktivitas dan menemukan alternatif cara-cara pelayanan publik berdasarkan dari perspektif ekonomi.

Dalam pandangan administrasi publik baru (*new public service*), birokrasi harus mempunyai tanggung jawab penuh terhadap warga negara (*citizens*). Maksudnya adalah birokrasi tidak pandang pilih dalam memberikan pelayanan publik dan memandang seluruh warga negara sebagai pengguna pelayanan. Pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik, bukan kepentingan dan nilai suatu golongan tertentu. Pelayanan publik baru harus bersifat non-diskriminatif sebagaimana dimaksud oleh dasar teoritis yang digunakan, yaitu teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan warga tanpa membedakan asal usul, suku, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepertaian. Ini berarti bahwa setiap warga negara berhak untuk diperlakukan secara sama ketika dihadapkan dengan birokrasi dan menerima pelayanan-pelayanan sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.

Selain itu, paradigma administrasi publik baru menegaskan bahwa kepentingan publik merupakan hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 74.

dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti pada paradigma-paradigma sebelumnya dimana beberapa individu mempunyai peranan dan kepentingan di dalam birokrasi. Pemerintah berperan melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari warga negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Birokrasi harus akuntabel pada berbagai nilai yang ada dalam masyarakat, tidak hanya berdasarkan norma atau hukum yang berlaku.

Berikut ini adalah ciri-ciri dari administrasi publik baru menurut Denhardt dan Denhardt:

*a. Serve, rather than steer.*

Pemerintah sebagai pelayan publik mempunyai kewajiban untuk membantu masyarakat dalam memenuhi kepentingan dan kebutuhan mereka, bukan sebagai pengendali masyarakat.

*b. The public interest is the aim, not the by-product.*

Seorang administrator publik harus mampu membangun pemahaman tentang kepentingan umum. Tujuannya adalah untuk menciptakan kepentingan serta tanggung jawab bersama.

*c. Think strategically, act democratically.*

Kebijakan-kebijakan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat dapat dicapai melalui upaya-upaya kolektif secara efektif dan penuh tanggung jawab.

*d. Serve citizens, not customers.*

Seorang pelayan publik tidak hanya menanggapi apa yang menjadi tuntutan pelanggan, namun juga fokus dalam membangun hubungan dan kepercayaan kepada masyarakat.

*e. Accountability isn't simple.*

Pelayan publik tidak selalu hanya memperhatikan pasar, namun mereka juga harus mematuhi konstitusi, hukum, nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma-norma politik, standar profesional, serta kepentingan masyarakat.

*f. Value people, not just productivity.*

Sebuah organisasi atau lembaga publik akan lebih mungkin berhasil dalam jangka panjang jika mereka dioperasikan melalui proses kolaborasi dan saling berbagi kepemimpinan yang didasarkan pada penghormatan antara satu orang dengan orang yang lainnya.

*g. Value citizenship and public service above entrepreneurship.*

Pelayan publik dan masyarakat sama-sama mempunyai kepentingan dan berkomitmen untuk menciptakan kontribusi yang berdampak positif bagi masyarakat itu sendiri. Bukan seperti seorang manajer dan bertindak seolah-olah uang milik publik adalah uang milik mereka sendiri.

### 1.5.1.3. Pelayanan Publik di Kantor Pertanahan

Kantor pertanahan sebagai lembaga birokrasi yang melaksanakan pelayanan kepada masyarakat tentunya mempunyai standar operasional prosedur (SOP) yang digunakan sebagai acuan dalam proses pelayanan tersebut. SOP sebagai acuan pelayanan yang diberikan setiap kantor pertanahan kabupaten / kota di seluruh Indonesia merujuk pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia nomor 1 tahun 2010 tentang standar pelayanan dan pengaturan pertanahan.

Menurut peraturan tersebut, ada 6 hal pokok yang telah diatur untuk dapat menciptakan pelayanan pertanahan yang sesuai dengan standar dan dapat memuaskan masyarakat. 6 hal tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

#### 1. Kelompok dan Jenis Pelayanan

Dalam peraturan tersebut, ada 6 kelompok pelayanan yang harus diberikan oleh setiap kantor pertanahan yang ada di seluruh Indonesia. Masing-masing dari kelompok pelayanan tersebut terdiri dari berbagai macam jenis pelayanan. Berikut ini adalah 6 kelompok pelayanan yang diberikan oleh kantor pertanahan:

- a. Pendaftaran Tanah Pertama Kali
- b. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah
- c. Pencatatan dan Informasi Pertanahan
- d. Pengukuran Bidang Tanah

e. Pengaturan dan Penataan Pertanahan

f. Pengelolaan Pengaduan

## 2. Persyaratan

Persyaratan pelayanan adalah persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi oleh masyarakat agar permohonannya dapat diproses lebih lanjut. Persyaratan-persyaratan yang wajib diserahkan ke kantor pertanahan dapat berupa dokumen pertanahan maupun dokumen-dokumen lain yang berkaitan dengan pertanahan. Apabila persyaratan tersebut tidak lengkap, maka kantor pertanahan berhak untuk menolak berkas permohonan.

## 3. Biaya

Biaya sebagai kewajiban yang harus dipenuhi oleh masyarakat disesuaikan dengan jenis pelayanan yang dimohonkan kepada kantor pertanahan. Biaya yang dimaksud belum termasuk pajak yang dibebankan pada setiap pelayanan yang telah dimohonkan.

## 4. Waktu

Waktu penyelesaian pelayanan pertanahan dihitung sejak berkas telah memenuhi persyaratan dan lunas pembayaran biaya sesuai dengan pelayanan yang dimohonkan. Jangka waktu untuk penyelesaian masing-masing jenis pelayanan pertanahan dihitung berdasarkan hari kerja. Sedangkan untuk pelayanan yang lebih dari satu jenis pelayanan, jangka waktu ditentukan dengan penjumlahan

secara kumulatif sesuai dengan waktu yang diperlukan untuk masing-masing jenis pelayanan.

#### 5. Prosedur

Prosedur adalah tahapan proses pelayanan untuk masing-masing jenis kegiatan yang telah dimohonkan kepada kantor pertanahan. Tentunya ada perbedaan prosedur untuk setiap jenis pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

#### 6. Pelaporan

Pelaksanaan pelaporan menjadi tanggung jawab setiap kepala kantor pertanahan kabupaten / kota dan harus dilaksanakan setiap bulan untuk melaporkan hasil pelaksanaan pelayanan kepada kepala kantor wilayah. Kemudian, kepala kantor wilayah juga harus melaporkan hasil pelaksanaan pelayanan kepada Kepala BPN RI setiap bulannya.

### **1.5.2. Kualitas Pelayanan Publik**

#### **1.5.2.1. Konsep Kualitas Pelayanan Publik**

Seperti yang telah dijelaskan pada sub bab sebelumnya, kualitas pelayanan publik berkaitan dengan persepsi pengguna layanan terhadap layanan yang diterimanya sesuai dengan apa yang telah dikemukakan oleh Albrecht. Berkualitas atau tidaknya sebuah pelayanan publik didasarkan

pada kepuasan pengguna layanan, apakah pelayanan yang diberikan cukup memuaskan atau tidak.

Terkait dengan konsep tentang kualitas, saat ini masih belum ada definisi universal yang sering digunakan. Ada beberapa tokoh yang mengemukakan definisi tentang kualitas. Salah satunya adalah Buddy Ibrahim yang mendefinisikan kualitas sebagai:

“Suatu dasar bisnis yang menghasilkan barang dan jasa yang memenuhi kebutuhan dan kepuasan konsumen internal dan eksternal, secara eksplisit dan implisit.”<sup>25</sup>

Berbeda dengan Buddy Ibrahim, tokoh lain Stewart mendefinisikan kualitas secara singkat menjadi apresiasi bahwa ada sesuatu yang lebih baik dengan sesuatu yang lainnya.<sup>26</sup>

Lebih jelasnya, Stewart menyatakan bahwa kualitas menjadi pembandingan dari sesuatu yang mungkin bisa jadi lebih baik atau lebih buruk dari sesuatu yang lainnya.

Beralih ke konsep berikutnya tentang kualitas pelayanan publik, beberapa ahli telah mengemukakan definisi tentang konsep tersebut. Salah satunya adalah Goetsch dan Davis yang mendefinisikan kualitas pelayanan publik sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk,

---

<sup>25</sup> Hutasoit, C.S. 2011. *Pelayanan Publik – Teori dan Aplikasi*. Jakarta: MAGNAScript Publishing. hlm. 58.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm 57.

jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau bahkan mungkin melebihi harapan.<sup>27</sup>

Selain itu Goetsch dan Davis juga mengemukakan bahwa kualitas pelayanan berhubungan dengan terpenuhinya harapan atau kebutuhan pengguna layanan dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan atau jasa sesuai dengan kebutuhan para pelanggan.

Pakar lainnya, Evans dan Lindsay melihat kualitas pelayanan dari berbagai segi, yakni dari segi pelanggan (masyarakat atau konsumen), dari sudut dasar produknya, dari sudut dasar pemakaiannya, dan dari sudut dasar nilainya<sup>28</sup>. Dilihat dari sudut pelanggan, kualitas pelayanan bermuara pada kepuasan, semakin puas maka semakin baik. Dari sudut dasar produk, ada spesifikasi dari jenis pelayanan yang diberikan. Dari sudut dasar pemakaian, apakah pelayanan sesuai dengan keinginan pengguna layanan atau tidak. Dan dari dasar nilai, kualitas pelayanan berhubungan dengan harga atau biaya yang harus dikeluarkan pengguna layanan.

Dalam pandangan Albrecht dan Zamke, kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu *the systems, the people, the service strategy*, dan *the customers*. Keempat aspek ini saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya. Aspek *the people* atau aspek sumberdaya manusia memegang peranan penting karena aspek ini adalah

---

<sup>27</sup> Ibrahim. *Op.cit.*, hlm. 22.

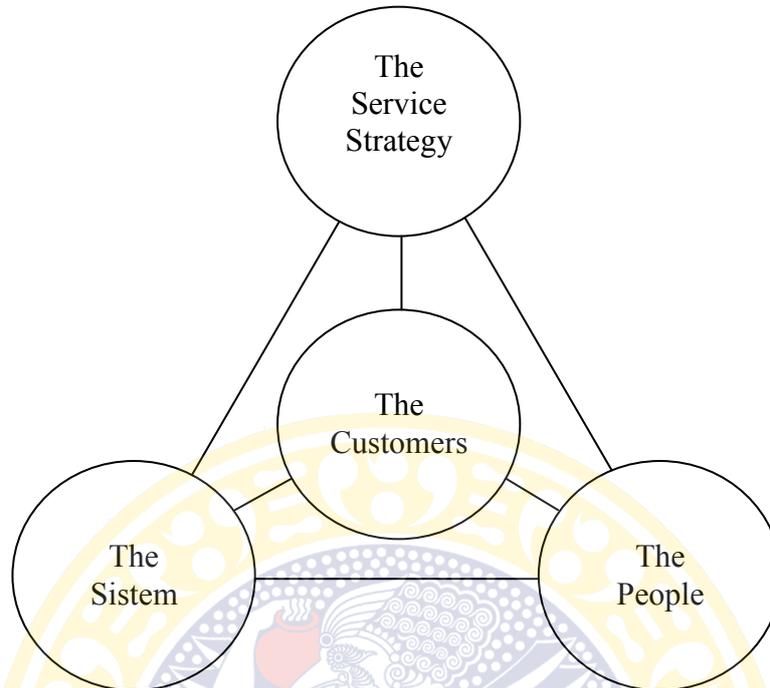
<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm 23.

aspek yang langsung memberikan pelayanan kepada pengguna layanan. Sumberdaya yang kompeten dan ahli di bidangnya sangat dibutuhkan oleh organisasi sebagai penunjang kelangsungan proses pelayanan publik. Contohnya adalah petugas resepsionis yang mahir berkomunikasi dengan pengguna layanan.

Aspek berikutnya adalah *the systems* atau aspek sistem pelayanan. Sebuah organisasi harus menyediakan sebuah sistem yang mampu merespon kebutuhan pengguna layanan. Selain itu, sistem pelayanan yang baik harus diimbangi dengan strategi pelayanan dalam melihat kondisi pengguna layanan. Petugas pelayanan harus dapat melihat kondisi yang ada dan menetapkan *the service strategy* atau strategi-strategi apa yang perlu untuk dilakukan agar penyedia layanan puas dengan pelayanan yang diberikan. Oleh karena itu dari 4 aspek yang telah dijelaskan, aspek *customers* menjadi fokus utama dalam menciptakan pelayanan publik yang berkualitas. Berikut ini adalah segitiga pelayanan publik menurut Albrecht dan Zamke dengan *customers* yang berada di tengah-tengah dan menjadi fokus utama dari pelayanan publik.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Albrecht, Karl & Zemke, Ron. 2004. *Service America! Doing Business in the New Economy – Re-released, Special Authors' Edition*. Dow Jones-Irwin & McGraw-Hill Book Company. hlm. 41.



**Gambar 1.3**  
Segitiga Pelayanan Publik  
Sumber : Karl Albrecht, 1984

Pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas bagi masyarakat sebagai pengguna layanan. Albrecht menegaskan bahwa *“the organization exists to serve the needs of the people who are serving the customer”*<sup>30</sup>. Artinya bahwa setiap lembaga birokrasi mempunyai kewajiban untuk melayani kebutuhan masyarakat. Melalui ketiga elemen seperti sumberdaya, sistem, dan strategi pelayanan, *customers* menjadi prioritas utama pelayanan dimana ketiga elemen tersebut bersinergi untuk memenuhi kebutuhannya.

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 40.

Pemerintah melalui UU nomor 25 tahun 2009 telah menetapkan tentang pedoman-pedoman penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dan berkualitas. Lembaga birokrat selaku penyelenggara pelayanan publik mempunyai kewajiban untuk:<sup>31</sup>

1. menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
2. menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan;
3. menempatkan pelaksana yang kompeten;
4. menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
5. memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;
6. melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
7. berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
8. memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
9. membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya;
10. bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;

---

<sup>31</sup> Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia. Melalui [www.setneg.go.id/components/com\\_perundangan/docviewer.php?id=2274&filename=UU%2025%20Tahun%202009.pdf](http://www.setneg.go.id/components/com_perundangan/docviewer.php?id=2274&filename=UU%2025%20Tahun%202009.pdf). diakses pada hari Minggu, 21 Juni 2015 pukul 11.13.

11. memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan
12. memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat, setiap lembaga birokrasi tentu saja harus mempunyai standar pelayanan yang sekurang-kurangnya meliputi:<sup>32</sup>

- a. dasar hukum;
- b. persyaratan;
- c. sistem, mekanisme, dan prosedur;
- d. jangka waktu penyelesaian;
- e. biaya/tarif;
- f. produk pelayanan;
- g. sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;
- h. kompetensi Pelaksana;
- i. pengawasan internal;
- j. penanganan pengaduan, saran, dan masukan;

---

<sup>32</sup> *Ibid.*

- k. jumlah Pelaksana;
- l. jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
- m. jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan; dan
- n. evaluasi kinerja Pelaksana.

Namun dalam menciptakan pelayanan publik yang berkualitas dan ideal bukanlah hal yang mudah untuk dilakukan begitu saja. Indonesia sejak dahulu menggembor-gemborkan reformasi pelayanan publik menuju ke arah yang lebih baik, namun faktanya hal tersebut tidak merubah apapun. Angka pengaduan masyarakat kepada Ombudsman terkait pelayanan publik yang buruk setiap tahun justru malah semakin meningkat. Sinambela telah mengemukakan berbagai hambatan dan faktor-faktor yang menyebabkan mengapa pelayanan publik yang diberikan oleh instansi birokrasi menjadi tidak berkualitas. Menurutnya, penyebab tidak berkualitasnya pelayanan publik yang diberikan berasal dari pengembangan sistem manajemen kualitas yang dilaksanakan oleh instansi birokrasi itu sendiri. Berikut ini adalah faktor-faktor dan hambatan dalam pengembangan sistem manajemen kualitas menurut Sinambela:<sup>33</sup>

- a. ketiadaan komitmen dari manajemen;

---

<sup>33</sup> Sinambela. *Op.cit.*, hlm. 7.

- b. ketiadaan pengetahuan dan kekurangpahaman tentang manajemen kualitas bagi aparatur yang bertugas melayani;
- c. ketidakmampuan aparatur mengubah kultur yang mempengaruhi kualitas dalam pelayanan pelanggan;
- d. ketidaktepatan perencanaan manajemen kualitas yang dijadikan pedoman dalam pelayanan pelanggan;
- e. pendidikan dan pelatihan yang berkelanjutan belum dioptimalkan;
- f. ketidakmampuan membangun *learning organization, learning by the individuals* dalam organisasi;
- g. ketidaksesuaian antara struktur organisasi dengan kebutuhan;
- h. ketidakcukupan sumberdaya dan dana;
- i. ketidaktepatan sistem penghargaan dan balas jasa bagi karyawan;
- j. ketidaktepatan mengadopsi prinsip manajemen kualitas ke dalam organisasi;
- k. ketidaktepatan dalam memberikan perhatian pada pelanggan, baik internal maupun eksternal;
- l. ketidaktepatan dalam pemberdayaan dan kerjasama.

#### **1.5.2.2. Aspek-Aspek Kualitas Pelayanan Publik**

Lebih lanjut lagi, pemerintah melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 63 tahun 2003 telah merumuskan beberapa aspek pelayanan publik yang ideal. Dengan adanya peraturan

tersebut, pelayanan publik di sebuah instansi dapat diketahui dan interpretasi melalui aspek-aspek yang telah tersedia di dalamnya. Berikut ini adalah delapan aspek pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 63 tahun 2003:<sup>34</sup>

a. Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.

b. Kejelasan

Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal:

- i. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik.
- ii. Unit kerja / pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan / persoalan / sengketa dalam pelayanan publik.
- iii. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

c. Kepastian Waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

d. Akurasi

---

<sup>34</sup> Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. “*Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik*” melalui [http://bppt.jabarprov.go.id/assets/data/arsip/kepmenpan\\_nomor\\_63\\_tahun\\_2003\\_pedoman\\_pelayanan\\_public.pdf](http://bppt.jabarprov.go.id/assets/data/arsip/kepmenpan_nomor_63_tahun_2003_pedoman_pelayanan_public.pdf). Diakses pada hari Sabtu, 7 Maret 2015 pukul 18.45.

Produk pelayanan publik dapat diterima dengan benar, tepat, dan sah.

e. Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

f. Tanggung Jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan / persoalan dalam pelayanan publik.

g. Kelengkapan Sarana dan Prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.

h. Kemudahan Akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

i. Kedisiplinan, Kesopanan, dan Keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

j. Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi fasilitas pendukung pelayanan seperti parkir, toilet, tempat ibadah, dan lain-lain.

Selain melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, pemerintah melalui Undang-Undang nomor 25 tahun 2009 telah menetapkan 12 asas pelayanan publik yang harus dipenuhi agar masyarakat sebagai pengguna jasa dapat puas terhadap pelayanan yang ada. 12 asas tersebut antara lain adalah:

- a. kepentingan umum;
- b. kepastian hukum;
- c. kesamaan hak;
- d. keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. keprofesionalan;
- f. partisipatif;
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. keterbukaan;
- i. akuntabilitas;
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. ketepatan waktu; dan
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

### 1.5.3. Kualitas Pelayanan di Kantor Pertanahan

Untuk dapat menggambarkan tentang kualitas pelayanan publik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, peneliti menggunakan aspek yang ada dalam Undang-Undang nomor 25 tahun 2009. Aspek-aspek yang ada dalam peraturan tersebut sangat kompleks dan dapat digunakan untuk mengetahui kualitas pelayanan yang ada di lembaga-lembaga penyedia layanan publik. Ada 12 asas pelayanan yang harus dipenuhi setiap lembaga pelayanan agar masyarakat sebagai pengguna jasa dapat puas terhadap pelayanan yang ada. 12 asas tersebut antara lain adalah:

a. Kepentingan Umum

Aspek ini digunakan untuk mengetahui apakah Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo telah memberikan pelayanan untuk kepentingan umum atau hanya kepentingan pihak-pihak tertentu saja.

b. Kepastian Hukum

Aspek ini digunakan untuk mengetahui apakah Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo telah memberikan produk pelayanan yang legal dan mempunyai dasar hukum yang kuat.

c. Kesamaan Hak

Aspek ini digunakan untuk mengetahui apakah Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo telah memberikan pelayanan yang adil tanpa

membedakan masyarakat yang datang sehingga hak-hak yang didapatkan oleh masyarakat satu dengan yang lainnya sama.

d. Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Aspek ini digunakan untuk mengetahui apakah masyarakat yang datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo telah mendapatkan hak-haknya secara layak setelah melakukan kewajiban untuk memperoleh pelayanan yang ada. Hak-hak yang dimaksud adalah memperoleh pelayanan yang layak serta mendapatkan sertifikat secara sah dengan jangka waktu dan biaya sesuai dengan standar. Sedangkan kewajiban yang dimaksud adalah patuh terhadap prosedur yang ada serta mampu membayar produk pelayanan sesuai dengan yang diinginkan.

e. Keprofesionalan

Aspek ini digunakan untuk mengetahui apakah para staf yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo telah memberikan pelayanan secara profesional dan berpengalaman sesuai dengan bidang kerjanya.

f. Partisipatif

Aspek ini digunakan untuk mengetahui apakah Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo telah memberikan pelayanan dengan melibatkan masyarakat secara langsung dalam proses pengurusan sertifikat.

g. Persamaan Perlakuan/Tidak Diskriminatif

Aspek ini digunakan untuk mengetahui apakah para staf yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo telah memberikan pelayanan secara adil tanpa membedakan suku, agama, ras, dan latar belakang setiap individu yang datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo. Para informannya adalah masyarakat yang datang untuk mengurus sertifikat di lingkungan Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo.

h. Keterbukaan

Aspek ini digunakan untuk mengetahui apakah Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo telah memberikan pelayanan secara terbuka dan transparan terhadap masyarakat.

i. Akuntabilitas

Aspek ini digunakan untuk mengetahui apakah Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo telah memberikan pelayanan yang layak kepada masyarakat dengan penuh rasa tanggung jawab dan sesuai dengan yang dijanjikan.

j. Fasilitas dan Perlakuan Khusus Bagi Kelompok Rentan

Aspek ini digunakan untuk mengetahui apakah Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo mempunyai fasilitas penunjang yang dapat digunakan oleh masyarakat yang berkebutuhan khusus. Selain itu, aspek ini juga digunakan untuk mengetahui apakah Kantor

Pertanahan Kabupaten Sidoarjo telah memberikan perlakuan khusus terhadap masyarakat yang berkebutuhan khusus.

k. Ketepatan Waktu

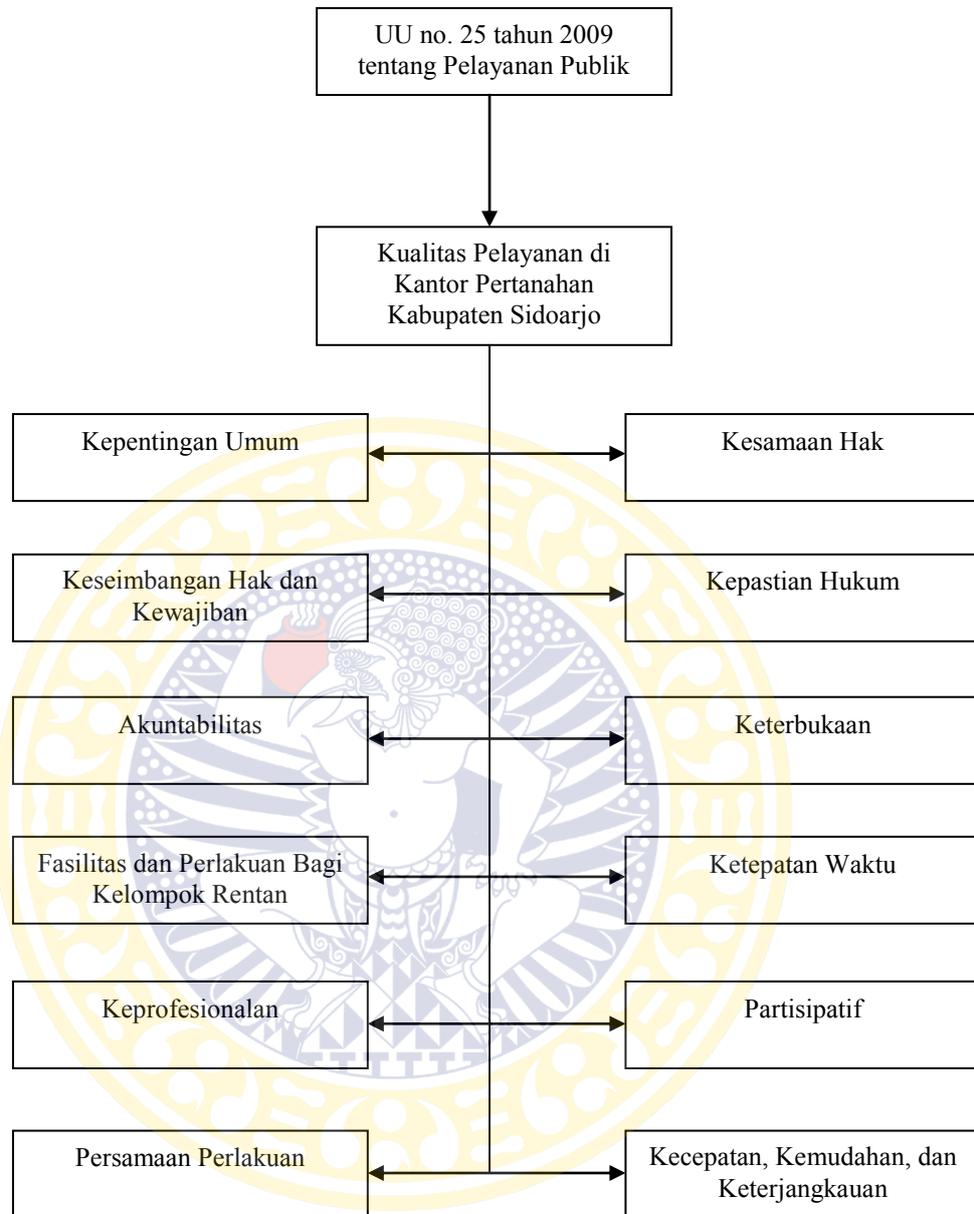
Aspek ini digunakan untuk mengetahui apakah Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo telah memberikan pelayanan sesuai dengan jangka waktu yang telah ditetapkan sebelumnya.

l. Kecepatan, Kemudahan, dan Keterjangkauan

Aspek ini digunakan untuk mengetahui apakah Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo telah memberikan pelayanan secara cepat, mudah, dan terjangkau bagi masyarakat.

## 1.6. Kerangka Berpikir

Sesuai dengan Undang-Undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik, ada 12 asas yang dapat digunakan untuk mengetahui kondisi kualitas pelayanan publik di sebuah lembaga birokrat. Berikut ini adalah kerangka berpikir peneliti untuk dapat mengetahui kualitas pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo:



**Gambar 1.4**  
Kerangka Berpikir Peneliti

### 1.7. Definisi Konsep

Berikut ini adalah definisi dari konsep utama yang menjadi landasan dalam penelitian tentang kualitas pelayanan publik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo:

a. Pelayanan Publik:

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.

b. Kualitas Pelayanan Publik:

Harapan atau kebutuhan pengguna pelayanan dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan atau jasa sesuai dengan kebutuhan para pengguna pelayanan.

### 1.8. Rincian Data yang Dikumpulkan

Data merupakan unsur yang paling penting dalam menunjang validitas dari sebuah penelitian. Semakin valid data yang diperoleh, maka semakin valid pula hasil penelitian yang muncul pada akhir penelitian. Agar penelitian mengenai kualitas pelayanan publik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo dapat teruji validitasnya, maka rincian data yang dikumpulkan adalah sebagai berikut:

a. Pelayanan Publik

- i. Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) selama 5 tahun terakhir
- ii. Daftar sumberdaya manusia yang terlibat dalam proses pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo

b. Kualitas Pelayanan Publik

i. Kepentingan Umum

Data yang ingin diperoleh adalah data hasil wawancara dengan para staf Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo terkait dengan proses pelayanan apakah ditujukan untuk kepentingan umum atau hanya untuk kepentingan pihak-pihak tertentu saja.

ii. Kepastian Hukum

Data yang ingin diperoleh adalah data hasil wawancara dengan para staf Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo terkait dengan produk pelayanan apakah sudah legal dan sudah mempunyai dasar hukum yang kuat atau belum.

iii. Kesamaan Hak

Data yang ingin diperoleh adalah data hasil wawancara dengan para staf Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo terkait dengan proses pelayanan apakah sudah adil dan tidak membeda-bedakan masyarakat yang datang sehingga hak-

hak yang didapatkan oleh masyarakat satu dengan yang lainnya sama atau belum.

iv. Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Data yang ingin diperoleh adalah data hasil wawancara dengan masyarakat yang datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo terkait dengan apakah mereka telah mendapatkan hak-haknya secara layak setelah melakukan kewajiban untuk memperoleh pelayanan atau belum.

v. Keprofesionalan

Data yang ingin diperoleh adalah data hasil wawancara dengan masyarakat yang datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo terkait dengan apakah para staf telah memberikan pelayanan secara profesional dan berpengalaman sesuai dengan bidang kerjanya atau belum.

vi. Partisipatif

Data yang ingin diperoleh adalah data hasil wawancara dengan para staf dan masyarakat yang datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo terkait dengan apakah proses pelayanan sudah melibatkan masyarakat secara langsung dalam proses pengurusan sertifikat atau belum.

vii. Persamaan Perlakuan/Tidak Diskriminatif

Data yang ingin diperoleh adalah data hasil wawancara dengan masyarakat yang datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo terkait dengan apakah pelayanan sudah diberikan secara adil tanpa membedakan suku, agama, ras, dan latar belakang setiap individu atau belum.

viii. Keterbukaan

Data yang ingin diperoleh adalah data hasil wawancara dengan masyarakat yang datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo terkait dengan apakah pelayanan sudah diberikan secara terbuka dan transparan terhadap masyarakat atau belum.

ix. Akuntabilitas

Data yang ingin diperoleh adalah data hasil wawancara dengan masyarakat yang datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo terkait dengan apakah pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sudah penuh dengan tanggung jawab dan sesuai dengan yang dijanjikan atau belum.

x. Fasilitas dan Perlakuan Khusus Bagi Kelompok Rentan

Data yang ingin diperoleh adalah data hasil wawancara dengan para staf Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo terkait dengan apakah kantor tersebut mempunyai fasilitas

penunjang yang dapat digunakan oleh masyarakat yang berkebutuhan khusus atau tidak.

xi. Ketepatan Waktu

Data yang ingin diperoleh adalah data hasil wawancara dengan masyarakat yang datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo terkait dengan apakah pelayanan yang diberikan telah sesuai dengan jangka waktu yang telah ditetapkan sebelumnya.

xii. Kecepatan, Kemudahan, dan Keterjangkauan

Data yang ingin diperoleh adalah data hasil wawancara dengan masyarakat yang datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo terkait dengan apakah pelayanan yang diberikan sudah cukup cepat, mudah, dan terjangkau bagi masyarakat atau belum.

## **1.9. Metodologi Penelitian**

### **1.9.1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain, secara holistik, dan dengan cara

deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah<sup>35</sup>.

Penelitian kualitatif berbeda dengan penelitian kuantitatif dimana jika penelitian kuantitatif menekankan pada jumlah data dari responden yang diteliti, maka dengan pendekatan kualitatif peneliti dapat memperoleh data berdasarkan kualitas yang diperoleh dari informan sehingga data yang diperoleh dapat lebih mendalam dan lebih kompleks.

### 1.9.2. Lokasi Penelitian

Penelitian akan dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo sebagai lembaga yang melaksanakan pelayanan publik kepada masyarakat. Alasan dari pemilihan lokasi tersebut adalah karena sesuai dengan yang dijelaskan pada sub bab latar belakang permasalahan dimana Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo merupakan salah satu dari 3 kantor pertanahan yang paling sering diadukan ke Komisi Pelayanan Publik (KPP) Jawa Timur setelah Kota Surabaya dan Kabupaten Banyuwangi terkait dengan pelayanannya yang buruk<sup>36</sup>. Selain itu, kantor pertanahan yang ada di seluruh wilayah Indonesia juga telah menjadi lembaga yang paling sering dilaporkan ke Ombudsman Republik Indonesia.

---

<sup>35</sup> Moleong, Lexy. J. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif – Edisi Revisi*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya. hlm. 6.

<sup>36</sup> Aktual News. “BPN Instansi Terburuk Dalam Pelayanan Publik pada 2012” melalui <http://www.aktual.co/politik/140735-bpn-instansi-terburuk-dalam-layanan-publik-pada-2012>. diakses pada hari Jumat, 6 Maret 2015 pukul 11.40.

### 1.9.3. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif deskriptif. Dengan menggunakan tipe penelitian kualitatif deskriptif, maka peneliti menggambarkan dan menginterpretasikan suatu objek yang ada di lapangan sesuai dengan fakta yang ada. Studi deskriptif menggambarkan fenomena sosial yang ada di lapangan sesuai dengan kenyataan yang ada.

Data yang dikumpulkan dalam penelitian kualitatif deskriptif berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka<sup>37</sup>. Hasil penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberi gambaran penyajian laporan tersebut. Data yang diperoleh berasal dari naskah wawancara, catatan-catatan, foto, dokumen pribadi, serta dokumen resmi.

### 1.9.4. Instrumen Penelitian

Instrumen dari penelitian ini adalah manusia atau peneliti itu sendiri. Hal itu dilakukan karena jika memanfaatkan alat yang bukan manusia dan mempersiapkan dirinya terlebih dahulu sebagai yang lazim digunakan dalam penelitian klasik, maka sangat tidak mungkin untuk mengadakan penyesuaian terhadap kenyataan-kenyataan di lapangan<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 11.

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm 9.

### 1.9.5. Teknik Penentuan Informan

Informan dipilih secara *random* dan *purposive*. Informan sebagian besar adalah masyarakat pengguna layanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo. Kriteria informan hanya masyarakat yang telah selesai melaksanakan seluruh proses pelayanan pengurusan sertifikat di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo.

### 1.9.6. Teknik Pengumpulan Data

Ada 2 jenis data dalam penelitian, yakni (a) data primer dan (b) data sekunder. Data primer adalah data yang berasal langsung dari informan-informan yang menjadi sample penelitian. Teknik yang akan dilakukan dalam mengumpulkan data primer adalah (a) wawancara, (b) observasi atau pengamatan, dan (c) dokumentasi. Wawancara adalah percakapan yang dilakukan oleh dua pihak, yakni pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan serta yang diwawancarai (*interviewee*)<sup>39</sup>. Sedangkan teknik observasi dilakukan langsung di lokasi penelitian dengan cara mengamati kondisi yang ada serta melakukan pengamatan yang mendalam untuk mengetahui gambaran-gambaran objek penelitian yang ada. Selain itu, dilakukan juga teknik dokumentasi sebagai bentuk visualisasi terhadap objek-objek yang diamati. Peralatan dokumentasi bisa berupa kamera untuk mengabadikan gambar serta *voice*

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 186.

*recorder* yang digunakan untuk merekam percakapan sangat melakukan proses wawancara.

Berbeda dengan data primer, data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung melalui sumber-sumber lainnya. Sumber-sumber tersebut bisa berasal dari arsip resmi, media online, serta dokumen-dokumen pendukung lainnya.

#### **1.9.7. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data**

Untuk dapat mengetahui keabsahan data, maka digunakan teknik triangulasi sumber data. Beberapa teknik tersebut antara lain adalah: (a) membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara; (b) membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi; (c) membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu; (d) membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang lain; serta (e) membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 331.

### 1.9.8. Teknik Analisis Data

Sesuai dengan yang dipaparkan oleh Miles dan Huberman, teknik analisis data terdiri dari tiga proses yaitu: (a) reduksi data, (b) Penyajian data, serta (c) penarikan kesimpulan. Kemudian data-data yang diperoleh tersebut akan dilakukan pemaparan serta interpretasi secara mendalam.

Tahap pertama adalah reduksi data. Tahap ini sangat penting dalam proses analisis data karena data yang sangat banyak dan bermacam-macam tersebut akan direduksi sehingga dapat memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan<sup>41</sup>.

Tahap selanjutnya adalah penyajian data. Dalam tahap ini, data disajikan melalui pola-pola serta hubungan yang terorganisasikan. Selain itu, data disajikan dalam bentuk teks secara naratif. Dan tahap terakhir adalah tahap penarikan kesimpulan. Pada tahap yang terakhir ini, kesimpulan masih bersifat sementara dan akan terus berubah seiring bukti-bukti yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal didukung oleh bukti-bukti yang valid, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Sugiyono. 2005. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta. hlm. 92.

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 99.