BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Hasil Penelitian Terdahulu

Kajian terkait kualitas pelayanan dalam penerbitan sertifikat pengganti pada Badan Pertanahan Nasional telah banyak dilakukan sebelumnya, beberapanya yakni dilakukan oleh Hiskia C.M. Sapioper, Marlina Flassy, Dan Ilham pada tahun 2020 dengan judul penelitian Kualitas Pelayanan Sertifikat Tanah Hak Milik Di Kantor Pertanahan Kabupaten Jayapura; Ikhwal Mauliza, Fadhil Ilhamsyah, Hasanuddin pada tahun 2021 dengan judul penelitian Analisis Kualitas Pelayanan Dalam Penerbitan Sertifikat Tanah Di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Nagan Raya; Siti Aminah, Andi Agustang, Andi Muhammad Idkhan, Rifdan pada tahun 2021 dengan judul penelitian Kualitas Pelayanan Publik Pada Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Pangkajene; Desy Jein , Intisari Haryanti pada tahun 2023 dengan judul penelitian Analisis Kualitas Layanan dalam Penerbitan Sertifikat Tanah pada Badan Pertanahan Kabupaten Bima; dan penelitian yang dilakukan oleh Makmur Kambolong; Muh. Nasir; Kartika Dwi Suryaningrum, Rekha Adji Pratama pada tahun 2023 dengan judul penelitian) Efektivitas Pelayanan dalam Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Konawe Selatan Penjabaran hasil penelitian terdahulu dapat dilihat pada tabel 2.1

Tabel 2. 1
Penelitian Terdahulu

No	Penulis, Tahun dan Judul Penelitian	Hasil	Teori	Persamaan dan Perbedaan
1	Hiskia C.M. Sapioper, Marlina Flassy, Dan Ilham (2020) Kualitas Pelayanan Sertifikat Tanah Hak Milik Di Kantor Pertanahan Kabupaten Jayapura	Dalam pemberian layanan kepada masyarakat, BPN Kabupaten Jayapura masih belum didukung oleh sarana dan prasarana yang cukup memadai, seperti tempat pelayanan yang masih sempit, belum tersedianya kotak pengaduan, serta bagian alur atau panel informasi yang belum tersedia. Banyaknya pengaduan yang diajukan oleh masyarakat terkait pemberian layanan juga mencerminkan belum terpenuhinya kepuasan	Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan teori kualitas pelayanan oleh Parasuraman	Persamaan dalam penelitian ini yakni terkait topik penelitian serta teori Parasuraman yang digunakan untuk analisis kualitas pelayanan. Sedangkan untuk perbedaan terletak pada lokasi dilakukannya penelitian.

		masyarakat terhadap layanan yang diberikan oleh BPN Kabupaten Jayapura		
2	Ikhwal Mauliza, Fadhil Ilhamsyah, Hasanuddin (2021) Analisis Kualitas Pelayanan Dalam Penerbitan Sertifikat Tanah Di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Nagan Raya	Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat BPN Kabupaten Nagan Raya masih dinilai kurang baik, terutama pada ketepatan waktu penyelesaian pelayanan. Pihak BPN Kabupaten Nagan Raya masih sering meminta perpanjangan waktu dalam proses penerbitan sertifikat. Tidak hanya masalah ketepatan waktu saja, namun dalam hal biaya pelayanan juga masih belum sesuai dengan standar yang berlaku. Dimana dalam masyarakat masih sering dikenakan biaya tambahan	Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan metode *pendekatan Post-Positivis* oleh Creswell (2018) yang merupakan metode pendekatan yang menyimpang dari teori.	Persamaan dalam penelitian ini yakni terkait topik yang akan diteliti dan metode penelitian yang digunakan, yakni penelitian kualitatif. Perbedaan dalam penelitian ini yakni teori yang digunakan dan tempat dilakukannya penelitian.

		untuk transportasi petugas.		
3	Siti Aminah, Andi Agustang, Andi Muhammad Idkhan, Rifdan (2021) Kualitas Pelayanan Publik Pada Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Pangkajene	Pelayanan publik pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pangkajene telah berjalan dengan cukup baik namun perlu adanya peningkatan	Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data berupa kajian pustaka dengan menggunakan 5 dimensi kualitas pelayanan yang meliputi tangible, Reliability, Responsiveness, Assurance, dan Emphaty menurut Widodo (2001)	Persamaan pada penelitian ini terletak pada topik yang akan diteliti, jenis penelitian yang digunakan yakni penelitian kualitatif serta indikator dalam mengukur kualitas pelayanan. Sedangkan untuk perbedaan terletak pada lokasi tempat penelitian dilakukan
4	Desy Jein , Intisari Haryanti (2023) Analisis Kualitas Layanan dalam Penerbitan Sertifikat Tanah pada Badan Pertanahan Kabupaten Bima	Kualitas pelayanan penerbitan sertifikat tanah pada BPN Kabupaten Bima sebanyak 70% dari yang diharapkan. BPN kabupaten Bima dinilai mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat dengan memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan standar serta	Penelitian ini menggunakan jenis jenis penelitian deskriptif dengan instrumen penelitian berupa kuesioner skala linkert	Persamaan dalam penelitian ini yakni terkait topik yang akan diteliti. Sedangkan perbedaanya terletak pada lokasi penelitian.

		asas-asas yang berlaku.		
5	Makmur Kambolong; Muh. Nasir; Kartika Dwi Suryaningrum; Rekha Adji Pratama (2023) Efektivitas Pelayanan dalam Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Konawe Selatan	Dalam layanan penerbitan sertifikat hak atas tanah pada BPN Kabupaten konawe Selatan masih dinilai masih belum efektif. Jika ditinjau dari pencapaian target yang telah ditetapkan BPN Kabupaten Konawe Selatan sudah mencapai target. Dari aspek ketepatan waktu masih belum sesuai dengan SOP yang berlaku. Dari aspek hasil penerbitan sertifikat juga masih belum sesuai dengan harapan masyarakat, dimana masih ditemukannya beberapa kesalahan pada sertifikat yang telah diterima oleh pemohon.	Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif dengan menggunakan sumber data primer dan sekunder.	Persamaan dalam penelitian ini yakni terkait topik penelitian dan jenis penelitian yang digunakan yakni penelitian kualitatif. Sedangkan untuk perbedaan terletak pada lokasi penelitian dilakukan.

Sumber : Data diolah oleh peneliti, 2024

Berdasarkan uraian yang mengacu pada penelitian terdahulu di atas, kemudian dibandingkan dengan rancangan penelitian ini untuk memenuhi kebaharuan dan menentukan dimanakah posisi penelitian ini, maka dari beberapa penelitian yang diambil untuk dijadikan bahan tinjauan penelitian terdahulu yakni memiliki kesamaan tema mengenai kualitas pelayanan penerbitan sertifikat, sedangkan nilai kebaharuan dari penelitian ini terletak pada fokus penelitian yang digunakan dalam menganalisis dan menginterpretasikan kualitas pelayanan publik dengan mengadopsi teori Servqual oleh Zeithaml-Parasuraman-Berry (1990) sebagai pisau analisisnya. Dengan demikian nantinya dapat dirumuskan tingkat kualitas pelayanan terkait penerbitan sertifikat pengganti. Selain itu objek dan lokasi penelitian juga menjadikan pembeda dalam penelitian ini.

2.2 Administrasi Publik

2.2.1. Terminologi Administrasi Publik

Bidang administrasi publik merupakan bagian dari disiplin ilmu sosial yang memiliki berbagai definisi yang berbeda menurut pakar ahli. Dengan banyaknya perbedaan definisi yang dikemukakan oleh para pakar ahli maka akan semakin tajam pula analisis terkait ilmu administrasi publik dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi. Secara umum ilmu administrasi publik merupakan suatu proses kerjasama dari suatu kelompok manusia berdasarkan nilai pelayanan, efektivitas, rasionalitas, dan penggunaan sumber daya yang efisien untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya (Prof. Dr. Johanes Basuki, 2018). Di dalam definisi tersebut telah terkandung enam konsep utama administrasi yakni konsep yang pertama, suatu proses yang memiliki makna bahwa aktivitas administrasi publik adalah kegiatan yang berkelanjutan atau rutin

dilakukan oleh pemerintah yang selalu hadir mendampingi publik yang dilayani. Konsep kedua, di dalam birokrasi terdapat sumber daya manusia atau yang biasa disebut sebagai penyelenggara. Konsep Ketiga, adalah tujuan yang ingin dicapai telah ditetapkan sebelumnya oleh pemimpin organisasi. Dalam suatu negara demokrasi tujuan ditentukan oleh rakyat sebagai pemilik kedaulatan rakyat, sedangkan dalam organisasi bisnis maka yang menentukan tujuan adalah pemilik organisasi atau pemegang modal terbesar dalam organisasi tersebut. Konsep keempat, organisasi merupakan wadah interaksi bagi para manajer maupun anggotanya baik secara internal maupun eksternal. Konsep kelima, pada hakikatnya manajemen merupakan suatu upaya yang dilakukan guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Konsep ini biasa disebut dengan sarana dan prasarana baik berupa perangkat fisik maupun perangkat lunak. Dan yang terakhir yaitu konsep keenam, sumber daya sarana prasarana bukan manusia yang memiliki fungsi untuk mendukung keseluruhan proses

Jika ditinjau dari sejarah dan ilmu sosial, administrasi publik merupakan gabungan dari beberapa disiplin ilmu yang meliputi psikologi, sosiologi, hukum administrasi, politik, serta interaksi antara teori dan praktik. Oleh sebab itu administrasi publik harus dapat mengadopsi berbagai disiplin ilmu serta metode ilmiah yang dapat membantu menjelaskan serta mengembangkan keilmuannya. Jika dilihat dari ari aspek kebijakan publik, administrasi publik merupakan suatu ilmu yang mempelajari segala proses, organisasi, manajemen, serta individu yang saling berhubungan dengan implementasi hukum yang disusun oleh badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Dimock menjelaskan bahwa administrasi publik memiliki lingkup yang lebih luas dan merupakan bagian dari administrasi umum. Dimana administrasi publik mempelajari tentang hal-hal tentang lembaga terkecil, seperti keluarga, hingga perserikatan nasional (Dimock, 1992). Karena administrasi termasuk dalam ilmu politik, administrasi publik berfungsi sebagai penentu kebijakan negara. Oleh karena itu, untuk mempelajari administrasi publik, ada dua syarat. Persyaratan pertama adalah memahami administrasi umum. Persyaratan kedua adalah memahami bahwa banyak masalah administrasi publik muncul dalam politik. Menurut Waldo Administrasi publik adalah suatu organisasi serta manajemen manusia pada pemerintahan yang bertujuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Tidak hanya itu administrasi publik juga merupakan seni dan ilmu manajemen untuk mengatur segala urusan negara (Waldo, 1971). Sedangkan menurut Siagian administrasi publik adalah proses keseluruhan dari suatu kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih beserta terlibat dalam urusan kerjasama guna mencapai tujuan yang hendak dicapai (Siagian, 1994). Berdasarkan berbagai penjabaran diatas maka dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan suatu proses kegiatan penyelenggaraan negara secara menyeluruh yang memiliki tujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat atau publik secara optimal dan berkualitas

Dalam ilmu administrasi publik terkandung nilai-nilai yang dijadikan sebagai pedoman dalam berperilaku serta sebagai acuan minimal yang harus dicapai dalam penyelenggaraannya. Menurut Notonagoro nilai merupakan sesuatu yang berguna dalam kehidupan manusia. Nilai juga dapat didefinisikan sebagai segala sesuatu yang abstrak, nilai hanya dapat dipahami, dipikirkan, serta dihayati

(Prof Dr Johanes Basuki, 2018). Empat nilai dasar yang dimaksud dalam administrasi publik yaitu yang pertama nilai pelayanan, dalam nilai pelayanan terkandung unsur sikap ikhlas, kasih serta kepuasan dalam memberikan pelayanan kepada orang lain . Nilai ini menjadi sangat penting karena publik harus diperlakukan dengan sangat baik, hal ini dikarenakan jika pemberi layanan dapat memberikan pelayanan dengan nilai yang tinggi kepada masyarakat, maka masyarakat akan menghargai organisasi atau pemberi layanan lebih dari yang diterimanya. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 dijelaskan bahwa pada dasarnya Negara berkewajiban memberikan layanan kepada warga untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar mereka dalam konteks layanan publik. Sejalan dengan harapan dan permintaan masyarakat, instansi publik harus mampu membangun kepercayaan masyarakat terhadap layanan yang diberikan.

Kedua adalah nilai rasionalitas, secara sederhana rasionalitas adalah sebuah pendekatan dalam berpikir dan bertindak yang didasarkan pada akal sehat dan pertimbangan yang cermat, serta logis dengan maksud tujuan untuk meningkatkan kesuksesan dan ketepatan dalam tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Rasionalitas adalah nilai yang harus dimiliki oleh birokrat, tanpa adanya nilai rasionalitas maka dapat menyebabkan penurunan dalam kualitas pelayanan

Ketiga adalah nilai efektivitas, yakni sejauh mana suatu sistem atau proses dalam mencapai atau merealisasikan tujuannya. Efektivitas dapat dirumuskan sebagai keadaan yang didalamnya terkandung pengertian terkait bagaimana terjadinya suatu efek atau akibat dari suatu hal yang dikehendaki. Fokus utama dalam efektivitas adalah output atau hasil akhir serta mengerjakan segala sesuatu

dengan benar dan tepat terkait dengan pencapaian tujuan serta kinerja proses suatu kegiatan. Jika dikaitkan dengan kinerja manusia maka efektivitas memiliki arti sebagai suatu kondisi atau kesanggupan keberhasilan suatu pekerjaan yang dilakukan oleh seorang individu untuk memberikan nilai guna seperti yang diharapkan. Dalam psikologi industri terdapat empat jenis pertimbangan yang digunakan untuk menilai efektivitas kinerja yang meliputi pertimbangan sosial, pertimbangan ekonomi, pertimbangan, psikologi serta pertimbangan fisiologi.

Keempat nilai efisiensi, dapat diartikan sebagai sesuatu yang menggambarkan suatu perbandingan antara sebuah usaha dengan hasilnya. Dalam suatu pekerjaan efisiensi merupakan suatu perbandingan antara kerja dengan hasil pencapaian pekerjaan tersebut, dalam perbandingan tersebut ditinjau dari segi hasil serta usaha. Jika efektivitas berfokus pada output atau hasil, maka efisiensi berfokus pada input atau bagaimana usaha seorang individu dalam mengerjakan pekerjaannya dengan baik dan benar yang berkaitan dengan kualitas modal yang dimiliki oleh suatu organisasi.

2.2.2. Paradigma Administrasi Publik

Paradigma merupakan kerangka asumsi dasar termasuk standar untuk menentukan keabsahan pengetahuan, peraturan bukti, kesimpulan serta prinsip dasar sebab akibat yang dimiliki oleh suatu komunitas ilmiah (Kuhn, The Structure Of Scientific Revolutions, 1970). Paradigma juga dapat diartikan sebagai fondasi teori atau sudut pandang yang didasarkan pada nilai-nilai tertentu. Dalam paradigma tersebut terdapat konsep, asumsi, metodologi, atau pendekatan yang diakui keberlakuannya sehingga bisa digunakan dalam menanggapi permasalahan baik yang berkaitan dengan pengembaangan ilmu atau penyelesaian

masalah. Dalam kaitannya dengan ilmu administrasi publik, paradigma dapat disimpulkan sebagai suatu pola pikir yang dipergunakan untuk mengembangkan serta memahami nilai-nilai dasarnya, sehingga dapat dijadikan sebagai pedoman dalam pola tindak dan pola perilaku dalam suatu organisasi.

Dalam upaya memperbaiki pelayanan publik agar menjadi lebih baik, telah terjadi adanya pergeseran paradigma dari paradigma tradisional menjadi paradigma demokrasi. Paradigma ini dikenal dengan 3 model yakni *Old Public Administration (*OPA*), New Public Management (*NPM*), dan New Public Service (*NPS*)* (Dr. Isnaini Rodiyah, 2021).

1. *Old Public Administration*

   Old Public Administration (OPA) merupakan sebuah teori yang dikemukakan oleh guru besar ilmu politik Woodrow Wilson. Wilson merekomendasikan bahwa pemerintah harus mengadopsi struktur yang meniru model bisnis, dengan memiliki otoritas eksekutif dan kontrol yang jelas. Penting untuk memiliki hierarki yang terstruktur dengan baik dalam organisasi, serta usaha yang efisien untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Pendekatan ini dikenal sebagai "*the Old of Public Administration"*. Peran utamanya adalah memberikan bantuan dan layanan dengan cara yang nonpartisan, profesional, dan fokus pada pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Upaya ini harus diawasi oleh otoritas politik untuk memastikan agar tidak ada penyimpangan dari strategi politik yang telah ditetapkan. Wilson juga mencatat bahwa penyimpangan eksekusi strategi, terutama akibat intervensi politik yang tidak sehat, seperti korupsi oleh pejabat pemerintah yang dapat merusak efisiensi pelaksanaan kebijakan.

Ada dua aspek utama dalam memahami pelaksanaan kebijakan sebagaimana yang dijelaskan oleh Woodrow Wilson. Pertama, penting untuk membedakan antara isu-isu yang muncul dan struktur organisasi pemerintahan. Ini menekankan pentingnya mengidentifikasi tugas yang harus dilakukan oleh otoritas terpilih serta kemampuan manajer yang netral. Kedua, perlu memperhatikan desain dan teknik administrasi regulasi yang memberikan opsi kepada masyarakat dan pengawas untuk menguatkan mereka dalam melaksanakan tugas mereka secara efisien dan memadai.

Istilah *"The Old Public Administration"* telah berkembang seiring dengan munculnya konsep-konsep baru dalam sejarah administrasi publik. Salah satunya adalah konsep model rasional yang diusulkan oleh Simon pada tahun 1997 melalui karyanya tentang *"Administrative Behaviour"*, serta konsep tentang pilihan publik (Simon, 1997). Inti dari ide-ide utama dalam The Old Public Administration yakni :

a. Fokus utama pemerintah adalah pada administrasi yang dilakukan langsung melalui organisasi pemerintah yang sah.
b. Kebijakan publik dan administrasi memperhatikan perencanaan serta pelaksanaan strategi untuk mencapai tujuan politik.
c. Administrasi publik cenderung mengambil pendekatan yang lebih sederhana, lebih memprioritaskan peran pemerintah daripada berusaha menciptakan regulasi publik yang lebih kompleks.
d. Usaha untuk memberikan jenis bantuan tertentu bergantung pada otoritas politik dan sering kali terbatas dalam melakukan kewajiban mereka.

e. Pemimpin administratif bertanggung jawab kepada para pemimpin politik yang dipilih secara demokratis.

f. Program pelatihan umumnya diatur melalui struktur hirarkis oleh otoritas tingkat atas dalam organisasi.

g. Kualitas penting dari manajemen kebijakan adalah keefektifan dan rasionalitasnya.

h. Pengelolaan kebijakan sering dilakukan secara tertutup, dengan keterlibatan publik yang sangat terbatas.

i. Peran administrasi publik mencakup berbagai fungsi seperti perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan sumber daya manusia, pengarahan, koordinasi, pelaporan, dan penganggaran.

2. *New Public Management*

New Public Management (NPM) memanfaatkan sebuah instrumen publik dimana hubungan antara lembaga pemerintah dan masyarakat yang dilayani dianggap sebanding dengan transaksi yang terjadi di pasar. Dengan mengubah cara sektor bisnis dijalankan, secara keseluruhan, akan mengurangi kecenderungan komersialisasi ruang publik dari pasar dan mendorong keberadaan kemampuan yang kuat. Dalam konsep paradigma ini berfokus pada penggunaan sistem pasar untuk mengatur proyek-proyek publik. Ini melibatkan kompetisi di antara berbagai departemen pemerintah dan unit lintas sektor, baik untuk kepentingan yang menguntungkan maupun yang tidak menguntungkan. NPM dapat dilihat sebagai suatu gagasan pemikiran yang perlu perubahan terkait pemborosan administrasi yang dilakukan oleh kantor dan otoritas pemerintah. Hood berpendapat bahwa NPM mengubah

cara dan model tradisional pengaturan publik menjadi pendekatan yang lebih mirip dengan praktik bisnis dan pasar swasta. Pendekatan asli dari lembaga publik untuk mengimplementasikan regulasi dengan hati-hati tidak lagi diprioritaskan oleh *New Public Management* di dalam birokrasi pemerintahan. (Hood, 1995).

Untuk memperbaiki sistem birokrasi, para pemimpin harus meningkatkan efisiensi dan mencari cara-cara baru untuk memberikan pelayanan yang lebih efektif. Konsep *New Public Managemen*t telah diterapkan di berbagai negara dan telah menunjukkan kemajuan. Contohnya, beberapa negara telah memulai privatisasi fungsi yang sebelumnya dikuasai oleh pemerintah. Jonathan Boston berpendapat bahwa New Public Management lebih fokus pada pengelolaan daripada kebijakan, yang memungkinkan birokrasi untuk menjadi lebih efektif dan efisien.

3. New Public Service

Adalah suatu model manajemen sektor publik diperkenalkan oleh Janet V. Dernhart dan Robert B. Dernhart. *New Public Service* (NPS) lebih mengutamakan demokrasi, kebanggaan, dan kewarganegaraan daripada pasar, persaingan, dan pelanggan seperti yang terjadi dalam sektor swasta. Kekurangan yang ditemukan dalam New Public Management (NPM) adalah Pertama, NPM cenderung menghubungkan negara dengan pasar (terutama dominasi preferensi individu terhadap penyediaan barang dan jasa), sementara pemerintah modern seharusnya tidak hanya fokus pada efisiensi tetapi juga pada akuntabilitas hubungan antara negara, pemerintah, dan warganya. Kedua, warga tidak dianggap sebagai pelanggan atau konsumen,

melainkan sebagai warga negara yang memiliki hak untuk menuntut pertanggungjawaban pemerintah atas tindakan atau kelalaian dalam melaksanakan kewajibannya. Ketiga, warga negara tidak hanya memiliki hak untuk didengar atau dilindungi, tetapi juga hak untuk menilai, menolak, dan menuntut pertanggungjawaban politik dari siapa pun yang bertanggung jawab atas penyediaan layanan publik yang kurang memuaskan (Dernhart, The New Public Service, Expanded Edition: Serving, Not Seering. , 2007).

Tabel 2. 2

Perbandingan Old Public Administration (OPA), New Public Management (NPM), dan New Public Service (NPS)

Aspek	OPA	NPM	NPS
Dasar teoritis dan epistemologi pembentuk	Teori politik, sosial politik dianggap setengah ilmu sosial	Teori ekonomi, lebih maju dialog berdasarkan ilmu sosial positif	Teori demokratis berbagai pendekatan kepada pegetahuan dilakukan secara positif, interpretatif dan kritis
Rasionalitas dan model keterikatan dari perilaku manusia	Manusia administrasi	Rasionalitas eknis dan ekonomi atau pengambilan keputusan sendiri	Rasionalitas formal berbagai tes rasional berganda (politik, ekonomi dan keorganisasian)
Konsep kepeningan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dan kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
Kepada siapa birokrasi publik harus bertanggung jawab	Klien dan pemilih	Pelanggan	Warga negara

Sumber : Buku Ajar Administrasi Publik (Dr. Isnaini Rodiyah, M.Si , Hendra Sukmana, M.KP, Lailul Mursyidah, M. AP), 2021

Nicolas Hennry mengemukakan 5 (lima) paradigma dalam administrasi publik, yakni :

a. Paradigma Satu (1900-1926)

Dikotomi antara administrasi negara (administrasi publik) dan politik dalam buku Politics and Administration karya Frank J. Goodnow dan Leonard D.White mengungangkapkan bahwa politik haruslah memusatkan perhatiannya kepada kebijakan dan atau ekspresi kehendak rakyat, administrasi publik berkaitan dengan implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut. Pelaksanaan dari pemisahan antara administrasi publik dengan politik yaitu adanya pemisahan antara badan legislatif yang memiliki tugas untuk mengekspresi kehendak rakyat, dengan Badan Eksekutif yang memiliki tugas untuk mengimplementasikan kehendak tersebut, Badan yudikatif memiliki tugas untuk menentukan tujuan serta merumuskan suatu kebijakan. Implikasi pada paradigma ini adalah administrasi harus dilihat sebagai segala sesuatu yang bebas nilai, diarahkan untuk mencapai nilai efisiensi dan ekonomi dari Government Bureaucracy

b. Paradigma Dua (1927 - 1937)

Prinsip-prinsip administrasi publik dengan tokoh Willoughby, Gullick, dan Urwick yang dipengaruhi oleh Fayol dan Taylor yang merupakan seorang tokoh manajemen klasik memperkenalkan prinsip administrasi publik sebagai fokus administrasi publik. Prinsip tersebut tertuang dalam POSDCORB *(Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting).* Prinsip tersebut dapat diterapkan dimana saja termasuk dalam

organisasi pemerintah, dengan demikian lokus administrasi publik tidak diungkap dengan jelas.

c. Paradigma Tiga (1950 – 1970)

Munculnya paradigma baru administrasi publik sebagai ilmu politik menimbulkan adanya pertentangan pendapat, hal ini dikarenakan administrasi publik sebagai ilmu politik memiliki lokus pada birokrasi pemerintahan sehingga fokusnya menjadi kabur karena prinsip administrasi publik mengandung banyak kelemahan.

d. Paradigma Empat (1950 - 1970)

Administrasi publik sebagai ilmu administrasi, Prinsip manajemen yang pernah dikembangkan sebelumnya memiliki fokus pada analisis manajemen, perilaku organisasi, penerapan teknologi yang lebih modern. Pada masa ini mulai terjadi perkembangan yaitu perkembangan ilmu administrasi publik murni dan kepentingan publik

e. Paradigma Lima (1965 – 1970)

Administrasi publik sebagai administrasi publik mempunyai fokus dan lokus yang jelas yang berfokus pada teori manajemen, organisasi, dan kebijakan publik. Sedangkan untuk lokusnya berfokus pada kepentingan dan permasalahan publik.

f. Paradigma Enam (1970 - Sekarang)

Paradigma governance adalah paradigma yang dianut dan popular di beberapa negara berkembang, termasuk Indonesia. paradigma ini mulai dirancang oleh negara-negara barat dengan meminimalisir peran-peran negara dalam pembangunan dan mendelegasikan kepada aktor lain. Pemerintah

mulai mengikutsertakan sektor swasta dan masyarakat dalam program pembangunan. Pemerintahan bergaya “wirausaha‟ menjadi cara yang efisien dan efektifuntuk menghindari bangkrutnya suatu birokrasi. Upaya-upaya pembangunan di negara-negara berkembang adalah dengan menyatukan perbedaan sudut pandang dan program pembangunan untuk disatukan agar tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai. Kolaborasi adalah konsep yang digunakan untuk menjelaskan hubungan kerjasama yang dilakukan selama usaha penggabungan pemikiran oleh pihak-pihak tertentu. collaborative governance sebagai sebuah strategi baru dalam tata kelola pemerintahan yang membuat beragam pemangku kebijakan berkumpul di forum yang sama untuk membuat sebuah konsensus bersama. Agenda pembangunan dewasa ini adalah keberhasilan aksesibilitas, konektivitas dan integrasi antar daerah dalam hal transportasi, informasi, ekonomi, yang tersedia secara global yang mendukung pemerataan pembangunan ke seluruh wilayah.

Donal F Kettl mengonsep paradigma administrasi publik sesuai dengan tahapan perkembangan administrasi publik, yakni :

a. Tahap pertama (1887 – 1915 Tahap progresif) sentralisasi administrasi

Menciptakan administrasi profesional sebagai pusat perhatian dalam rangka memperkuat pemerintahan agar bisa mencapai target efisiensi dan mencari cara untuk menghindarkan administrasi dari skandal politik dari sistem spoil yang dapat mengurangi efektivitas administrasi.

b. Tahap kedua (1915 - 1940) *Scientific Management*.

Pada tahapan ini mulai menerapkan pendekatan ilmiah dengan yang memiliki ciri objektif dalam administrasi publik serta mengesampingkan aspek politik yang cenderung subjektif

c. Tahap ketiga (1940 - 1969) *The Critical Self Test*.

Pemanfaatan manajemen ilmiah mulai diperlemah dengan mengusulkan "Political Power" sebagai pengganti guna mencapai praktik administrasi yang lebih efektif. Dalam hal ini memiliki arti bahwa prinsip demokrasi lebih mendapatkan perhatian daripada struktur organisasi dan efisiensi itu sendiri.

d. Tahap keempat (1969 – Sekarang) *The accurate id centrifugal factors*.

Terjadinya faktor-faktor sentrifugal telah menjadikan kerumitan dalam memisahkan administrasi publik dari politik. Hal ini dikarenakan teori administrasi publik juga merupakan teori politik.

2.3 Pelayanan Publik

Menurut KBBI kata pelayanan diartikan sebagai perihal cara melayani, servis jasa dan kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli atau jasa (Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)). Pelayanan dalam administrasi publik dapat diartikan sebagai kualitas pelayanan aparatur negara kepada masyarakat. Pada hakikatnya pelayanan merupakan suatu proses yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan organisasi dan masyarakat. Proses yang dimaksud adalah dilakukannya suatu kegiatan yang memenuhi kebutuhan antara penerima dan pemberi layanan. Moenir memahami pelayanan sebagai suatu aktivitas yang bertujuan untuk memberikan bantuan dalam persiapan atau penanganan segala kebutuhan orang lain (Moenir, Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia, 2002).

Sedangkan menurut Sianipar (1998) dalam buku Manajemen Pelayanan Masyarakat mengemukakan dua pendapat mengenai definisi pelayanan. Pendapat yang pertama yakni cara menyiapkan, melayani atau menjamin keperluan orang atau kelompok. Sedangkan pendapat yang kedua yaitu membantu atau melayani keperluan dan atau kebutuhan seseorang sejak diajukan perintah sampai dengan penyampaian atau penyerahannya (Sianipar, 1998).

Publik atau khalayak ramai adalah sejumlah orang yang memiliki minat yang sama terhadap suatu persoalan tertentu. Walaupun demikian orang-orang yang memiliki minat yang sama tidak berarti memiliki pendapat yang sama. Dengan demikian publik merupakan sejumlah orang yang memiliki minat dan rasa ketertarikan terhadap suatu permasalahan serta memiliki hasrat untuk mencari jalan keluar dengan melakukan tindakan yang konkret. Yulianita menjabarkan pengertian publik dapat ditinjau dari beberapa aspek yaitu secara kuantitatif, psikologis, geografis dan sosiologis (Yulianita, 1999). Aspek yang pertama secara kuantitatif publik ditandai dengan besarnya jumlah suatu publik. Walaupun hanya terdiri dari dua orang saja namun apabila memiliki minat yang sama mengenai suatu permasalahan sosial maka dapat disebut dengan publik. Aspek yang kedua secara psikologis publik merupakan orang-orang yang menaruh perhatian yang sama terhadap permasalahan yang sama. Walaupun tidak menyatu secara fisik namun secara psikologis orang-orang tersebut disatukan dengan kepentingan yang sama. Yang ketiga dalam aspek geografis publik diartikan sebagai sejumlah orang yang berkumpul di satu tempat, ditandai dengan adanya wilayah tempat tinggal serta adanya minat yang sama terhadap suatu permasalahan. Yang keempat publik dalam aspek sosiologis ditandai dengan adanya kelompok individu yang memiliki

keinginan atau minat yang sama serta memiliki keinginan untuk memecahkan permasalahan secara bersama-sama.

Pelayanan publik dapat dipahami sebagai suatu pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah baik dalam bentuk barang maupun jasa. Pelayanan juga dijadikan sebagai indikator dalam penilaian kinerja pemerintah baik ditingkat pusat maupun daerah. Dalam UU Nomor 25 Tahun 2009 mengenai Pelayanan Publik, pelayanan didefinisikan sebagai suatu 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. Pelayanan yang baik dan berkualitas akan memberikan kepuasan terhadap masyarakat, masyarakat akan memberikan penilaian secara langsung terhadap kinerja pelayanan. Penilaian akan kepuasan masyarakat tersebut akan dijadikan sebagai tolak ukur sebagai suatu keberhasilan atau tidaknya penyelenggaraan pemerintahan.

Tujuan dari pelayanan publik adalah memberikan kepuasan serta layanan yang sesuai dengan keinginan masyarakat, agar dapat mencapai tujuan tersebut maka pemerintah harus menjadikan kepuasan masyarakat sebagai orientasi dalam memberikan pelayanan. Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 pelayanan publik merupakan semua kegiatan layanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan maupun pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Dalam implementasinya pelayanan publik tidak hanya

memberikan pelayanan secara fisik, tetapi sikap, perilaku dan penerimaan dari aparatur pemberi layanan juga menjadi titik penting dalam pelayanan publik.

Moenir menjabarkan bentuk pelayanan publik menjadi dua yaitu layanan dengan lisan dan layanan dengan tulisan. Layanan dengan lisan merupakan layanan yang dilakukan oleh petugas di bidang hubungan masyarakat (Humas) yang memiliki tugas untuk memberikan penjelasan kepada pihak yang membutuhkan layanan tersebut. Sedangkan layanan melalui tulisan merupakan layanan berupa petunjuk, informasi, permohonan, laporan, keluhan, penyerahan dan pemberitahuan yang dapat memuaskan pihak jika dilakukan dengan cepat baik dalam hal mengelola masalah maupun dalam bentuk proses penyelesaiannya (Moenir, Manajemen Pelayanan Publik, 2000).

Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan harus dapat memberikan pelayanan yang prima, hal ini tersebut merupakan keutuhan dari masyarakat. Guna memberikan pelayanan yang dapat memuaskan untuk penerima jasa, maka pemberi layanan harus dapat memenuhi asas-asa pelayanan yang termuat dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 mengenai Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Asas-asas tersebut meliputi :

a. Transparansi

Dalam asas transparansi, pemberi pelayanan harus bersifat terbuka, layanan harus bersifat mudah serta dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan. Tidak hanya itu layanan yang diberikan juga harus memadai dan juga mudah dimengerti oleh pengguna layanan.

b. Akuntabilitas

Asas akuntabilitas memiliki arti bahwa dalam pemberian pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

c. Kondisional

Dalam memberikan pelayanan harus sesuai dengan kemampuan dan kondisi pemberi dan penerima layanan, namun tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitas.

d. Partisipatif

Dalam memberikan pelayanan, penyelenggara pelayanan harus memperhatikan aspirasi, harapan dan kebutuhan dari masyarakat.

e. Kesamaan hak

Penyelenggara pelayanan harus adil dan tidak diskriminatif dalam artian tidak membedakan ras, suku, agama, serta status ekonomi penerima layanan.

f. Keseimbangan hak dan kewajiban

Penerima dan pemberi pelayanan harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Pada semua penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan yang dimana standar tersebut merupakan ukuran yang dipatenkan dalam penyelenggaraan pelayanan dan wajib ditaati oleh pemberi atau penerima layanan. Dalam Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 dijabarkan bahwa standar pelayanan meliputi :

1. Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan merupakan tata cara yang telah ditetapkan bagi pemberi dan penerima layanan termasuk pengaduan.

2. Waktu penyelesaian

Waktu penyelesaian merupakan jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan semua proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan yang diajukan. Waktu pelayanan ditetapkan sejak pengajuan permohonan hingga sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

3. Biaya pelayanan

Biaya pelayanan merupakan tarif yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan memperoleh pelayanan dari penyelenggara termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian layanan.

4. Produk pelayanan

Produk pelayanan merupakan hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

5. Sarana dan prasarana

Sarana dan prasarana merupakan fasilitas peralatan yang digunakan untuk menunjang kinerja serta meningkatkan kenyamanan masyarakat.

6. Kompetensi petugas pemberi layanan

Kompetensi petugas dalam memberikan pelayanan harus kompeten agar dapat memberikan pelayanan yang profesional. Kompetensi petugas harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan keahlian, pengetahuan, sikap, keterampilan dan perilaku yang dibutuhkan.

2.4 Alur Pelayanan Publik

Alur pelayanan publik merupakan sebuah rangkaian tahapan atau proses yang harus diikuti oleh seseorang yang membutuhkan layanan dari lembaga publik atau biasa disebut dengan istilah instansi. Dalam upaya untuk

meningkatkan efisiensi, transparansi dan aksesibilitas dalam pelayanan publik maka memerlukan alur pelayanan yang baik. Prosedur pelayanan merupakan serangkaian prosedur atau tata kerja yang saling berkaitan satu sama lain dan menunjukan tahapan yang jelas serta cara yang harus ditempuh untuk menyelesaikan suatu pelayanan. Agar pelayanan publik dapat sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat maka diperlukannya kejelasan serta kepastian pada setiap tahapannya. Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 mengenai Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dijelaskan bahwa dalam prosedur dan sistem pelayanan publik harus memuat empat tata cara, yaitu :

a. Tata Cara Pengajuan Permohonan Pelayanan

   Tata cara pengajuan permohonan pelayanan merupakan suatu langkah atau prosedur yang harus diikuti oleh pemohon yang melakukan pengajuan permohonan pelayanan kepada petugas atau pejabat yang berwenang untuk memberikan layanan tersebut. Tahapan ini merupakan tahapan awal mencangkup langkah-langkah dan prosedur yang harus diikuti terlebih dahulu sebelum melanjutkan ke tahapan berikutnya.

b. Tata Cara Penanganan Pelayanan.

   Tata cara penanganan pelayanan merupakan tahapan tindak lanjut dari permohonan pelayanan. Pada tahapan ini petugas atau pejabat yang berwenang akan menindak lanjuti dan memproses permohonan pelayanan yang diajukan sesuai dengan prosedur dan ketentuan yang berlaku.

c. Tata Cara Penyampaian Hasil Pelayanan.

Tata cara penyampaian hasil pelayanan dilakukan untuk menyampaikan hasil layanan yang telah diproses oleh petugas kepada pemohon layanan. Dalam hasil pelayanan harus memenuhi ketentuan yang berlaku dan berkaitan dengan jenis pelayanan yang jelas.

d. Tata Cara Penyampaian Pengaduan Pelayanan

Penyampaian pengaduan layanan dilakukan guna menyampaikan pengaduan yang berhubungan dengan permasalahan pelayanan. Pemohon dapat melakukan pengaduan selama permasalahan tersebut masih berhubungan dengan proses pelayanan.

2.5 Evaluasi Pelayanan Publik

Evaluasi adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengidentifikasi kekuatan serta kelemahan layanan yang pada kemudian hari hasil evaluasi tersebut dapat digunakan untuk meningkatkan dan memperbaiki layanan dimasa yang akan datang. Merupakan bagian dari implementasi standar pelayanan yang menuntut pemerintah agar dapat memastikan bahwa pelayanan yang telah dilaksanakan dapat berjalan dengan baik, evaluasi dilakukan dengan cara membandingkan dan memastikan kinerja pelaksana pelayanan sudah sesuai dengan maksud serta tujuan yang telah ditetapkan dari standar pelayanan yang ada. Tidak hanya itu evaluasi pelayanan juga bertujuan untuk mengidentifikasi permasalahan yang ada, serta menentukan cara untuk meningkatkan hasil penerapan dan memberikan dukungan dalam semua tahapan pelaksanaan standar pelayanan.

Secara teoritis evaluasi merupakan siklus terakhir dalam suatu proses kebijakan, dengan tujuan untuk memberikan informasi terkait program atau

kebijakan yang telah diimplementasikan selama ini. Sebagai elemen yang penting dalam akuntabilitas publik pemerintah atas kinerjanya, pelaksanaan evaluasi pelayanan dengan hasil yang dapat dipertanggungjawabkan tidaklah mudah. Dari kegiatan evaluasi maka akan menghasilkan suatu *feedback* atau umpan balik. Evaluasi kegiatan layanan dapat dilakukan melalui cara seperti pengamatan di lapangan atau dengan memberikan pertanyaan seperti apakah dalam pelaksanaan kegiatan sudah lancar dan memberikan kepuasan kepada penerima layanan, atau memberikan pertanyaan kepada penerima layanan terkait layanan yang diberikan sudah cukup memuaskan atau belum. Jawaban dari pertanyaan tersebut akan kembali kepada bagaimana standar yang telah ditetapkan baik standar yang tertulis (SOP), pedoman norma, dan budaya dalam berorganisasi atau jawaban juga dapat diketahui dari jumlah data terkait laporan keluhan atau saran yang disampaikan oleh penerima layanan.

Dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2014 mengenai Pedoman Standar Pelayanan dijelaskan bahwa proses pemantauan dan evaluasi dilakukan dengan tujuan untuk melakukan evaluasi kinerja dalam pelayanan sebagai dasar perbaikan berkelanjutan. Dalam proses pemantauan akan dilakukan proses evaluasi apakah standar pelayanan yang dibuat dapat diimplementasikan dengan efektif, serta faktor-faktor yang mendukung kesuksesan dan menghambatnya. Teknik yang dapat digunakan dalam evaluasi yakni teknik analisis dokumen, wawancara, survei, dan observasi. Pada teknik survei dapat mengadopsi pendekatan survei kepuasan masyarakat (SKM) sesuai dengan pedoman yang berlaku. Dari hasil pemantauan dan evaluasi tersebut, penyelenggara pelayanan dapat melakukan

perbaikan untuk meningkatkan kualitas layanan publik atau inovasi secara terus menerus.

Menurut Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2014 Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Survei Kepuasan Masyarakat merupakan penilaian menyeluruh terhadap kepuasan masyarakat yang didasarkan pada evaluasi pendapat masyarakat terhadap layanan yang diberikan oleh penyelenggara publik. Penyelenggara publik harus secara rutin melakukan survei kepuasan masyarakat minimal sekali dalam setahun. Survei Kepuasan Masyarakat untuk setiap jenis penyelenggaraan pelayanan publik memanfaatkan indikator dan metode survei yang disesuaikan dengan kebutuhan. Aspek-aspek yang termasuk dalam cakupan survei kepuasan masyarakat menurut Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2014 mencangkup :

a. Persyaratan

   Persyaratan merupakan ketentuan wajib yang dipenuhi saat mengurus suatu layanan, baik itu berupa ketentuan teknis atau administratif.

b. Prosedur

   Prosedur merupakan langkah-langkah yang telah diatur secara resmi untuk pemberi dan penerima layanan, termasuk proses pengaduan.

c. Waktu pelayanan

   Waktu pelayanan adalah durasi yang diperlukan untuk menyelesaikan semua tahapan dalam proses pelayanan dari berbagai jenis layanan.

d. Biaya atau tarif

Biaya atau tarif adalah biaya yang dibebankan kepada penerima layanan untuk proses pengurusan dan/atau penerimaan layanan dari penyelenggara. Besarnya biaya ini ditetapkan melalui kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.

e. Produk spesifikasi jenis pelayanan

Produk spesifikasi jenis layanan merujuk pada hasil layanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Produk layanan ini merupakan hasil dari implementasi spesifikasi setiap jenis layanan.

f. Kompetensi pelaksana

Kompetensi Pelaksana merupakan keterampilan yang harus dimiliki oleh individu yang melakukan tugas tersebut, mencakup pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan pengalaman

g. Perilaku pelaksana

Perilaku Pelaksana mencakup sikap yang ditunjukkan oleh petugas saat memberikan pelayanan.

h. Maklumat pelayanan

Maklumat Pelayanan merujuk pada pernyataan tentang kewajiban dan komitmen penyelenggara untuk menyediakan layanan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

i. Penanganan pengaduan, saran dan masukan

Penanganan keluhan, saran, dan masukan adalah prosedur yang mengatur bagaimana pengaduan diproses dan direspons.

Setelah survei kepuasan masyarakat dilakukan, data hasil dari kegiatan tersebut disajikan tidak harus terbatas ada skor atau angka, namun dapat dipresentasikan dalam bentuk kualitatif yang menunjukan apakah layanan tersebut dinilai baik atau buruk. Fokus utama dari hasil survey adalah mendapatkan masukan dari penyedia layanan yang disurvei untuk meningkatkan kualitas layanan. Hasil survei kemudian harus dibagikan kepada publik bersama dengan metode survei yang dilakukan, dan informasinya dapat disampaikan melalui berbagai media seperti media massa, situs web, serta platform media sosial.

2.6 Kualitas pelayanan publik

Kualitas dapat diartikan sebagai tingkat baik buruknya suatu hal, taraf atau derajat, atau mutu. Kualitas pelayanan dapat dipahami sebagai perilaku konsumen dalam membeli, mencari mengevaluasi dan menggunakan suatu produk layanan yang diharapkan dapat memuaskan mereka. Kualitas pelayanan publik merupakan kondisi yang berhubungan dengan jasa, manusia, produk serta lingkungan dimana penilaian kualitasnya dapat ditentukan saat terjadinya pelayanan tersebut. Menurut Tjiptono (1995) ciri-ciri kualitas publik meliputi :

a. Ketepatan waktu dalam pelayanan
b. Akurasi pelayanan yang bebas dari kesalahan
c. Keramahan dan kesopanan dalam memberikan pelayanan
d. Kemudahan dalam mendapatkan pelayanan serta fasilitas yang mendukung
e. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan
f. Atribut pendukung pelayanan seperti kebersihan tempat

Masyarakat adalah konsumen dari produk layanan yang dihasilkan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dengan demikian kepuasan masyarakat merupakan faktor yang paling penting dalam kualitas pelayanan. Penyelenggara pelayanan publik harus bisa memenuhi kebutuhan serta keinginan masyarakat, sehingga dapat mencapai kepuasan masyarakat. Kepuasan masyarakat adalah keseluruhan sikap terhadap barang atau jasa setelah diperoleh dan dipergunakan. Apabila penyelenggara layanan tidak bisa memenuhi kebutuhan dan kepuasan masyarakat, dikhawatirkan akan mengakibatkan beralihnya kesetian masyarakat ke produk layanan yang diberikan oleh badan usaha lainnya. Dalam penerapannya sistem kualitas pelayananan yang berfokuskan kepada pelanggan dapat berhasil apabila penyelenggara dapat memahami hambatan yang dihadapi dalam memberikan layanan. Hambatan yang sering ditemui dalam pengembangan kualitas pelayanan yaitu ketidakmampuan pemberi layanan dalam mengubah kultur, kurang cukupnya sumber daya yang ada, serta kurang tepatnya dalam memberikan perhatian kepada pelanggan internal dan eksternal. Dengan demikian agar dapat mewujudkan pelayanan yang berkualitas dibutuhkannya komitmen dari seluruh birokrasi pemerintahan, dengan adanya komitmen tersebut diharapkan bisa meminimalisir hambatan-hambatan yang muncul.

Kepmenpan Nomor 58 Tahun 2002 mengenai pedoman pelaksanaan Penilaian dan penghargaan citra pelayanan prima sebagai unit pelayanan percontohan merupakan bentuk komitmen pemerintah guna memperbaiki pelayanan kepada masyarakat. Agar bisa menilai sejauh mana kualitas dalam pelayanan publik maka diperlukan kriteria yang dapat menunjukan apakah pelayanan tersebut yang diberikan kepada masyarakat baik atau buruk, berkualitas

atau tidak. Dengan demikian menurut Zeithaml-Parasuraman-Berry (1990) terdapat lima dimensi yang digunakan sebagai indikator dalam pengukuran kepuasan konsumen (Muhammad Fitri Rahmadana, 2020). Kelima dimensi tersebut meliputi :

a. Tangibles

Tangibles berkaitan dengan kemodernan peralatan yang digunakan, kerapian petugas, kelengkapan peralatan penunjang serta daya tarik fasilitas yang digunakan.

b. Reliability

Reliability adalah kemampuan dalam menyediakan pelayanan yang terpercaya. Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat harus tepat waktu, pelayanan yang sama untuk semua masyarakat serta tanpa kesalahan.

c. Responsiveness

Responsiveness adalah kesanggupan bertugas untuk menyediakan pelayanan dan membantu masyarakat secara tepat, cepat dan tanggap dengan keinginan konsumen

d. Assurance

Assurance merupakan kemampuan pegawai dalam memberikan kepercayaan kepada konsumen dalam menjamin kerahasiaan konsumen serta kemampuan petugas dalam menjawab pertanyaan konsumen.

e. Emphaty

Emphaty memiliki arti bahwa petugas harus mampu memberikan perhatian individu kepada konsumen. Empati meliputi kemampuan untuk memahami keinginan konsumen, serta melakukan pendekatan dengan konsumen

2.7 Model Pelayanan publik

Pelayanan publik adalah suatu kewajiban pemerintah dalam upaya pemenuhan hak setiap warganya. Untuk mempermudah pelayanan kepada masyarakat maka pemerintah memerlukan model pelayanan publik. Model pelayanan publik terdapat beberapa jenis tergantung pada situasi dan kondisi yang ada pada wilayah dimana pelayanan tersebut diselenggarakan. Hal ini dikarenakan setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda beda baik secara sosial, ekonomi serta wilayah topografi. Dengan memilih model yang tepat dan sesuai dengan kondisi wilayah dapat meminimalisir adanya hambatan yang kemungkinan dapat muncul.

Model yang pertama menurut Loeffler yang dikutip oleh Leny Indah, mengklasifikasikan model pelayanan publik ke dalam empat model utama yakni traditional service provision, self help, little service provision, and co-productions (Mindarti, 2016). Traditional service provision atau model tradisional lekat dengan perspektif old public administration tradisional dengan ciri mengutamakan peran sentral pihak produsen pelayanan atau peran yang menekankan pada voice of provider khususnya kepentingan para pegawai bayaran atau para profesional yang bekerja pada birokrasi pelayanan. Adanya penekanan yang berlebihan peran provider telah membawa dampak yang serius. Pada model pelayanan ini telah membawa dampak perubahan praktik pelayanan menjadi jasa adalah suatu proses produksi. Bukan hanya sekedar efisiensi produksi. Model pelayanan tradisional telah memicu terjadinya disorientasi fungsi pelayanan sehingga memicu fenomena praktik pelayanan publik yang memiskinkan nilai yang sebenarnya dari pelayanan publik.

Banyaknya kritikan terhadap model tradisional ini akhirnya memunculkan upaya pengembangan penerapan pendekatan “marketing” dalam pelayanan baik secara privat maupun publik. Dalam pendekatan marketing ini menegaskan bahwa operasi atau produksi merupakan pusat biaya, pemasaran adalah pusat pendapatan, jika hanya mementingkan kepuasan pelanggan maka hal tersebut dapat menghancurkan efisiensi operasional. Fokus aktivitas pelayanan pada dasarnya tidak memproduksi barang atau jasa dalam jumlah yang lebih besar, akan tetapi difokuskan untuk dapat berubah pada pemahaman serta melayani pelanggan atau lebih fokus kepada suara pelanggan.

Model yang kedua yaitu model *Co-production*. Model ini adalah suatu model pelayanan yang menekankan pada pada keterlibatan masyarakat atau klien dalam penyediaan layanan publik yang sebenarnya. Model yang ketiga yaitu *Self Help* yang merupakan suatu metode yang lebih menekankan pada aspek memberdayakan daripada melayani. Dan model yang terakhir yaitu *little service provision* yang memiliki arti pelayanan pengorganisasian mandiri yang dipimpin oleh relawan.

Silaban, Himsar (2003) membedakan model pelayanan publik menjadi 5 macam, yakni :

a. Model Pelayanan Teknis Fungsional

Merupakan pelayanan yang diberikan oleh instansi atau pemerintah kepada masyarakat sesuai dengan tugas, fungsi, serta kewenangannya.

b. Model Pelayanan Satu Pintu

Merupakan pelayanan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat secara tunggal oleh instansi pemerintahan berdasarkan adanya pelimpahan wewenang dari instansi lain yang bersangkutan

c. Model Pelayanan Satu Atap

Merupakan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat secara terpadu oleh instansi pemerintahan yang bersangkutan sesuai dengan kewenangan tiap instansi. Pola pelayanan ini diselenggarakan di satu tempat dengan berbagai jenis pelayanan akan tetapi setiap layanan tidak memiliki keterkaitan proses serta pelayanan dilakukan melalui beberapa loket yang telah disediakan. Sistem ini memiliki kelebihan berupa sulit dilakukannya kegiatan kontroling oleh kepala pelayanan satu atap karena kepala pelayanan tidak memiliki kewenangan secara administratif maupun teknis. Dengan demikian apabila timbul permasalahan maka akan sulit untuk diatasi karena permasalahan tersebut berada diluar tanggung jawabnya

d. Model Pelayanan Terpusat

Merupakan pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintahan kepada masyarakat dimana pemerintah bertindak sebagai koordinator pelayanan pemerintah lainnya yang memiliki keterkaitan dengan bidang pelayanan masyarakat yang bersangkutan.

e. Model Pelayanan Elektronik

Merupakan pelayanan yang dalam mengaplikasiannya memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi sehingga pemberian layanan bersifat *On*

Line. Dengan demikian layanan dapat menyesuaikan dengan keinginan serta kapasitas pelanggan atau masyarakat (Silaban, 2003).

2.8 Penerbitan Sertifikat

Penerbitan merupakan sebuah kegiatan yang meliputi pembuatan serta pengedaran buku dan atau surat kabar yang dilakukan oleh suatu industri yang berfokus pada kegiatan produksi serta memperbanyak sebuah literatur serta informasi maupun suatu aktivitas yang memuat informasi yang dapat dinikmati oleh publik (Wikipedia, 2023). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) arti dari penerbitan adalah hak terbit. Dengan demikian penerbitan merupakan suatu proses yang mencangkup penciptaan serta distribusi suatu buku atau surat kabar oleh suatu entitas yang bertujuan untuk penyebaran materi informatif untuk dinikmati oleh masyarakat umum.

Sertifikat merupakan tanda atau dokumen yang berisikan keterangan atau pernyataan tertulis maupun tercetak dari pihak yang berwenang yang kemudian dapat digunakan sebagai bukti kepemilikan atau suatu kejadian. (Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)) . sertifikat dapat mencangkup beberapa bidang, mulai dari pendidikan, pelatihan, pengakuan profesional, hingga sertifikat kepemilikan suatu properti atau aset.

Penerbitan sertifikat merupakan suatu proses dimana suatu lembaga atau instansi yang berwenang menghasilkan dokumen resmi yang menegaskan status, kepemilikan dan atau pencapaian tertentu suatu individu atau entitas. Dalam proses ini melibatkan beberapa langkah-langkah seperti verifikasi informasi, pencetakan, dan penyerahan kepada penerima yang memenuhi syarat. Dalam kegiatan penerbitan sertifikat dibutuhkan ketelitian dan keakuratan yang tinggi

untuk memastikan bahwa dokumen yang dihasilkan sah dan dapat dipercaya. Dengan adanya sertifikat, maka individu atau entitas dapat memperoleh pengakuan resmi, serta memiliki peranan dalam memastikan integritas dan kebasahan informasi dalam berbagai bidang kehidupan.

2.9 Sertifikat Pengganti

Sertifikat tanah adalah alat bukti yang memberikan kepastian hukum dalam kepemilikan tanah bagi seseorang yang namanya telah tercantum dalam sertifikat tanah tersebut. Sertifikat dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional melalui proses pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemilik tanah atau kuasa apabila dikuasakan. Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah yang berkesinambungan, terus-menerus, dan teratur yang meliputi pengumpulan, penyimpanan, pengolahan dan penyampaian data fisik serta data yuridis pada bidang tanah tertentu, penerbitan sertifikat sebagai bukti hak kepemilikan, serta pencatatan perubahan pada data fisik dan yuridis yang dapat terjadi di kemudian hari.

Tujuan dari kegiatan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum serta kepastian hak atas tanah bagi pemegang hak atas tanah dan dapat membuktikan bahwa orang tersebut benar-benar berhak atas suatu bidang tanah tersebut melalui pemberian Sertifikat Hak Milik (SHM). Kepastian hukum yang dalam pendaftaran tanah memiliki arti yakni kepastian hukum terkait hak kepemilikan, kepastian hukum terkait lokasi, luas, serta batas bidang tanah, serta kepastian hukum terkait orang atau badan yang menjadi pemegang atas hak tanah. Setelah dilakukannya kegiatan pendaftaran tanah maka diterbitkannya tanda bukti kepemilikan yang diserahkan kepada pemegang hak.

Sertifikat hak atas tanah terdiri dari salinan buku tanah serta surat ukur yang dijahit menjadi satu dan diberi sampul. Sertifikat yang asli akan diarsipkan oleh Badan Pertanahan Nasional, sedangkan untuk salinannya akan diberikan kepada pemegang hak. Apabila dikemudian hari terjadi pencatatan maka pencatatan tersebut akan dilakukan secara bersama-sama baik pada berkas arsip yang disimpan oleh Badan Pertanahan Nasional maupun pada salinan yang ada pada pemegang hak tersebut. Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 32 Ayat 1 mengenai Pendaftaran Tanah menjelaskan bahwa informasi fisik maupun yuridis yang telah tercantum dalam surat tanah haruslah sesuai dengan data yang telah tercantum pada buku tanah dan surat ukur tersebut. Sertifikat yang telah diberikan kepada pemegang hak harus disimpan dengan aman, hal tersebut dikarenakan sertifikat merupakan dokumen hukum yang penting.

Namun seiring berjalannya waktu sertifikat hak tanah dapat mengalami kerusakan akibat bencana alam, kerusakan karena usia, atau kesalahan dalam cara penyimpanan sertifikat tersebut sehingga informasi yang tercantum dalam sertifikat tanah tidak bisa terbaca dengan jelas. Terkadang sertifikat hak kepemilikan juga dapat hilang karena kesalahan atau keteledoran dari pemegang hak tersebut. Untuk mengatasi permasalahan tersebut Badan Pertanahan Nasional akan memberikan solusi atas permasalahan tersebut dengan melakukan penerbitan sertifikat pengganti.

Sertifikat pengganti adalah bukti kepemilikan hak yang diterbitkan kembali oleh Badan Pertanahan Nasional karena sertifikat yang lama telah mengalami kerusakan, hilang atau pembaharuan blangko sertifikat. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah menjelaskan

bahwa dalam penerbitan sertifikat pengganti dapat dilakukan atas permohonan pemegang hak dengan dengan tujuan mengganti sertifikat yang telah rusak, hilang, sertifikat masih menggunakan blangko sertifikat yang sudah tidak digunakan lagi, atau sertifikat tidak diserahkan kepada pembeli lelang dalam suatu lelang eksekusi. Dalam penggantian sertifikat karena rusak atau pembaharuan blangko, maka sertifikat yang lama akan ditahan dan dimusnahkan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 59 penggantian sertifikat yang hilang harus disertai dengan pernyataan dibawah sumpah dari pemegang hak yang bersangkutan. Sumpah dilakukan oleh yang bersangkutan dihadapan Kepala Kantor Pertanahan atau di depan pejabat yang telah ditunjuk terkait hilangnya sertifikat hak yang bersangkutan. Sebelum diadakannya pengambilan sumpah, maka pemohon atau pemegang hak harus melakukan pengumuman hilangnya sertifikat dalam surat kabar. Jika dalam kurun waktu tiga puluh hari sejak hari pengumuman tidak ada pihak yang mengajukan keberatan maka Badan Pertanahan Nasional akan menerbitkan sertifikat pengganti. Namun apabila ada pihak yang mengajukan keberatan atas penerbitan sertifikat pengganti tersebut, maka Badan Pertanahan Nasional akan melakukan peninjauan kembali atas keberatan tersebut. Apabila setelah dilakukan peninjauan didapati bahwa pengajuan keberatan tersebut tidak beralasan maka Badan Pertanahan Nasional akan tetap melakukan penerbitan sertifikat kembali. Namun jika pengajuan keberatan tersebut dianggap beralahas oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional maka akan akan dilakukan penolakan penerbitan sertifikat pengganti.

2.10 Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional atau biasa disebut dengan BPN merupakan salah satu lembaga pemerintahan di Indonesia yang bertanggung jawab atas urusan pertanahan. Dengan adanya Badan Pertanahan Nasional (BPN) pemerintah dapat mengawasi dan memberikan pelayanan terkait segala bentuk urusan yang berkaitan dengan pertanahan. BPN bertanggung jawab untuk, mengawasi, mengatur serta mengelola masalah tanah dan properti yang ada di Indonesia. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dalam menyelenggarakan tugasnya BPN menyelenggarakan beberapa fungsi yang meliputi :

1. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan
2. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
3. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
4. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
5. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah
6. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan
7. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN
8. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN
9. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan

10. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan

Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan

Setelah kemerdekaan Indonesia, struktur agraria mengalami beberapa kali perubahan. Ada waktu di mana sistem agraria beroperasi secara mandiri, sementara pada saat lainnya, urusan agraria dipegang oleh badan seperti Direktorat Jenderal (Drs. Waskito dan Ir. Hadi Arnowo M. , 2017). Berikut sejarah kelembagaan agraria di Indonesia :

a. Kementerian Negara Urusan Agraria (1951-1952)

Pada tahun 1948, didirikan Panitia Agraria Yogya yang dipimpin oleh Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1948. Kemudian, panitia ini diganti oleh Panitia Agraria Djakarta berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1951. Dikarenakan kebutuhan akan penanganan yang lebih serius terhadap masalah keagrariaan, maka pada tahun 1951, didirikan Kementerian Negara Urusan Agraria. Menteri Negara Urusan Agraria pertama adalah Mr. Dr. Gondokusumo (1951-1952), yang juga menjadi pejabat pertama yang ditunjuk untuk menangani masalah agraria.

b. Kementerian Agraria (1954-1959)

Pada pergantian kabinet tahun 1954, urusan agraria dimasukkan ke dalam Kementerian Dalam Negeri. Namun, pada tahun 1955, kementerian agraria dihidupkan kembali berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55/1955. Struktur organisasi kementerian agraria kemudian diperluas dengan bergabungnya Jawatan Pendaftaran Tanah yang sebelumnya berada di Kementerian Kehakiman, sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 190 Tahun 1957. Pada

saat itu, dibentuk juga Panitia Negara Urusan Agraria Yogyakarta yang dikenal sebagai Panitia Soewahjo berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1956, sementara Panitia Agraria Jakarta dibubarkan. Panitia ini dipimpin oleh Menteri Agraria Soewahjo Soemodilogo. Panitia tersebut menghasilkan Rancangan Undang-Undang Agraria pada 6 Februari 1958, yang kemudian diubah dan diganti dengan Rancangan Soenarjo yang diajukan ke parlemen pada 24 April 1958.

Pada tahun yang sama, berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 1958, Panitia Negara Urusan Agraria Yogyakarta dibubarkan. Pada 24 April 1958, Rancangan Undang-Undang Agraria Nasional diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya, Undang-Undang No. 7 Tahun 1958 mengenai Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria dilaksanakan bersama oleh Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agraria. Sejumlah pejabat yang menjabat sebagai Menteri Agraria antara lain Mohammad Hanafiah pada tahun 1953, kemudian diikuti oleh I Gusti Gde Rake, Mr. R. Gunawan, Prof. Mr. AA Sukandi, dan R. Sunarjo

c. Menteri Muda Agraria (1959-1960)

Pada masa ini, kesadaran akan kepentingan regulasi agraria pada tingkat undang-undang semakin meningkat. Dengan diberlakukannya Dekrit Presiden pada tahun 1959 dan pembentukan kabinet presidensial baru, muncul jabatan Menteri Muda Agraria. Soedjarwo adalah pejabat yang ditunjuk untuk jabatan tersebut.

d. Kementerian Agraria (1960-1962)

Sebagai Menteri Agraria, Soedjarwo menyelesaikan Rancangan Undang-Undang Agraria yang dikenal sebagai Rancangan Soedjarwo, menggantikan Rancangan Soenarjo. Rancangan ini diajukan ke parlemen pada 1 Agustus 1960. Pada 14 September 1960, DPR Gotong Royong secara bulat menyetujui rancangan undang-undang agraria tersebut. Akhirnya, pada 24 September 1960, Presiden Sukarno mengesahkan undang-undang yang dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria.

e. Kementerian Pertanian dan Agraria (1962-1963)

Kementerian Agraria digabungkan menjadi Kementerian Pertanian dan Agraria. Jabatan menteri kemudian mengalami perubahan menjadi Menteri Koordinator Pembangunan Pertanian dan Agraria serta Menteri Koordinator Pertanian dan Agraria. Pada saat ini, mulai diberlakukan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang mengatur berbagai hak pada masa kolonial dan praktik-praktik agraria lainnya. Selain itu, program reforma agraria mulai diterapkan secara luas. Soedjarwo kembali menjabat dengan jabatan baru sebagai Menteri Pertanian dan Agraria, kemudian sebagai Menteri Koordinator Pembangunan Pertanian dan Agraria, dan akhirnya sebagai Menteri Koordinator Pertanian dan Agraria.

f. Kementerian Agraria (1964-1966)

Jabatan Menteri Agraria kembali diaktifkan dengan pejabat yang ditunjuk dari Deputi Menteri Kepala Departemen Agraria. Melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1964, ditetapkan tugas, struktur, dan kepemimpinan Kementerian Agraria, yang mencakup Direktorat Land Use di tingkat pusat dan

Kantor Inspeksi Land Use di tingkat daerah. Namun, jabatan menteri tersebut tidak bertahan lama karena perubahan dalam sistem politik. Transisi dari rezim Orde Lama ke Orde Baru mengubah jabatan menteri dari Kementerian Agraria menjadi Deputi Menteri Kepala Departemen Agraria. R. Hermanses, S.H., diangkat sebagai Deputi Menteri Kepala Departemen Agraria hingga terjadinya peralihan menjadi Direktorat Jenderal Agraria.

g. Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri (1967-1987)

Pada tahun 1967, urusan agraria menjadi bagian dari Departemen Dalam Negeri dengan penambahan Direktorat bidang Transmigrasi, sehingga namanya menjadi Direktorat Jenderal Agraria dan Transmigrasi. Pada tahun yang sama, terjadi restrukturisasi organisasi di mana Direktorat Jenderal Agraria menjadi bagian dari Departemen Dalam Negeri, sementara urusan transmigrasi dipindahkan ke Departemen Veteran, Transmigrasi, dan Koperasi.

Pada tahun 1972, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 145 Tahun 1969 dicabut dan digantikan oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 88 Tahun 1972, yang mengamanatkan penyatuan instansi Agraria di tingkat daerah. Di tingkat provinsi, dibentuk Kantor Direktorat Agraria Provinsi, sementara di tingkat kabupaten/kota dibentuk Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya.

Pejabat yang menjabat sebagai Direktur Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri berturut-turut adalah:

1. Suyono Suprapto (1967-1968)
2. Basuki Rachmat (1968-1969)
3. Abdul R. Setjowibowo (1969-1978)

4. Daryono, SII. (1978-1982)
5. Muhammad Isa (1983-1985)
6. Sarwata, SH. (1986-1987)

h. Badan Pertanahan Nasional (1988-1993)

Setelah berada dalam struktur Direktorat Jenderal dalam jangka waktu yang cukup lama, urusan pertanahan ditingkatkan menjadi badan non-departemen yang langsung di bawah Presiden, sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 mengenai Badan Pertanahan Nasional. Ir Sony Harsono ditunjuk sebagai Kepala BPN pertama.

i. Kementerian Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional (1993-1999)

Pada masa Kabinet Pembangunan V dan VI, terjadi penambahan lembaga yang menangani urusan pertanahan, yaitu Kementerian Negara Agraria yang tidak memiliki portofolio di daerah. Pembentukan Kementerian Negara Agraria didasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1993. Ir. Sony Harsono memimpin sebagai Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional pada periode 1993-1998. Mendekati era Reformasi, Ary Mardjono diangkat sebagai pejabat (1998), dan setelah era Reformasi, Drs. Hasan Basri Durin menjabat (1998-1999).

j. Badan Pertanahan Nasional (200-2004)

Pada awal era otonomi daerah, muncul spekulasi tentang kemungkinan penggabungan Badan Pertanahan Nasional ke dalam pemerintah daerah, seiring dengan ketentuan dalam Undang-Undang Otonomi Daerah yang menyerahkan urusan pertanahan kepada kewenangan daerah. Namun, prinsip sentralisasi urusan pertanahan tetap ditegaskan melalui Keputusan Presiden

Nomor 154 Tahun 1999 yang mempertahankan kepemimpinan Badan Pertanahan Nasional di bawah Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. Pelaksanaan sehari-hari urusan pertanahan dijalankan oleh Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional.Selanjutnya, terjadi perubahan struktur organisasi melalui Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 yang mengubah struktur eselon satu di Badan Pertanahan Nasional. Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 menegaskan bahwa Badan Pertanahan Nasional tetap sebagai lembaga non-departemen dengan kepemimpinan dirangkap oleh Menteri Dalam Negeri.

Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 menetapkan kebijakan nasional di bidang pertanahan yang memindahkan sebagian urusan pertanahan kepada pemerintah daerah, namun BPN tetap sebagai instansi vertikal.Perubahan selanjutnya hanya terkait dengan perubahan struktural, diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 mengenai Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Struktur organisasi di tingkat provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan oleh Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2006 mengenai Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan. Selama era otonomi daerah, jabatan Kepala BPN pernah dirangkap oleh Menteri Dalam Negeri. Pejabat Menteri Dalam Negeri yang juga menjabat sebagai Kepala BPN antara lain Suryadi Sudirja dan Hari Sabarno. Kemudian, posisi lembaga pertanahan kembali menjadi Lembaga Non-Departemen tersendiri, yaitu BPN yang dipimpin berturut-turut oleh Prof. Ir. Lutfi I. Nasution, M.Sc., PhD., Joyo Winoto, Ph.D., dan Hendarman Supandji, S.H..

k. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (2014-sekarang)

Dasar hukum pembentukan lembaga ini termasuk Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 mengenai Kementerian Agraria dan Tata Ruang, serta Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 mengenai Badan Pertanahan Nasional. Secara khusus, untuk lembaga pertanahan di Provinsi Aceh, terbit Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2015 mengenai Pengalihan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota Menjadi Badan Pertanahan Aceh dan Kantor Pertanahan Aceh Kabupaten/Kota.

Struktur organisasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 8 Tahun 2015 mengenai Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Struktur tersebut mencakup 1 Setjen dan Itjen, 7 Ditjen, 3 Staf Ahli, dan 3 Pusat. Untuk tingkat provinsi dan kabupaten/kota, struktur organisasi ditetapkan melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 mengenai Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Dan Kantor Pertanahan. Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN pertama adalah Ferry Mursyidan Baldan (2014 – 2016), yang kemudian berganti Dr. Sofyan A Djalil, SH, MA, MALD (2016 – 2022), Marsekal TNI (Purn) Dr. (H.C.) Hadi Tjahjanto S.I.P. (2022 – 2024) dan sekarang Agus Harimurti Yudhoyono, M.Sc., M.P.A., MA. (2024-Sekarang).

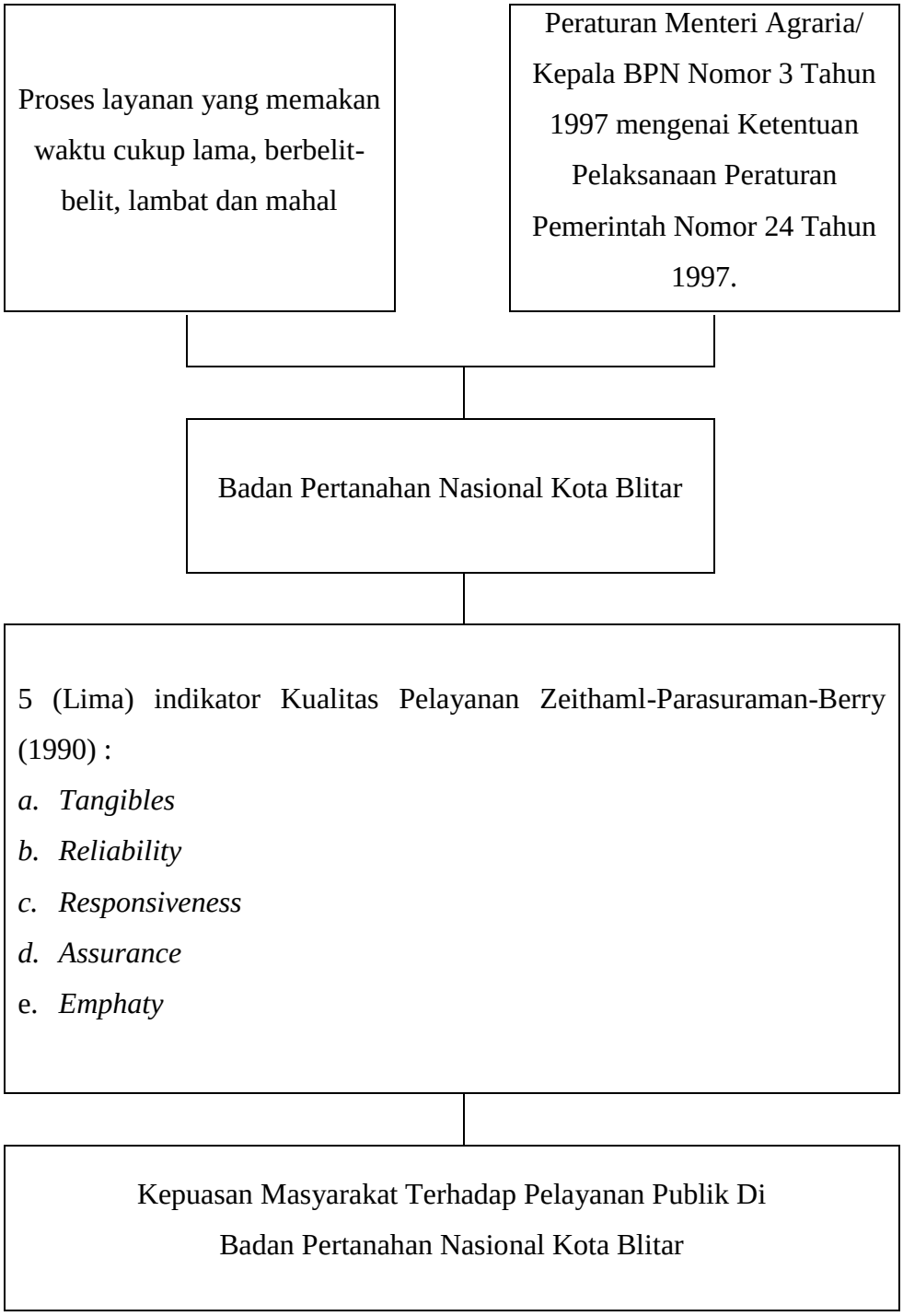
2.11 Kerangka konseptual

Kerangka konseptual merupakan kerangka hubungan antara konsep-konsep yang ingin diamati atau diukur melalui penelitian. Menurut sugiyono (2014) kerangka konseptual merupakan suatu hubungan secara teoritis antara variabel penelitian (variabel independen dengan dependen) yang akan diamati melalui sebuah penelitian .

Sertifikat tanah merupakan dokumen penting yang harus dijaga serta dirawat dengan baik oleh pemegang hak milik sertifikat tanah tersebut, hal ini dikarenakan sertifikat tanah digunakan sebagai alat bukti dalam kepemilikan atas sebidang tanah untuk mendapatkan kepastian hukum oleh negara. Namun hingga saat ini masih banyak didapati adanya aduan terkait hilang atau rusaknya sertifikat tanah yang dimiliki oleh masyarakat maupun suatu lembaga. Tidak dapat terbacanya informasi yang tertera dalam sertifikat yang rusak atau hilangnya sertifikat dapat memberikan kerugian bagi pemilik hak atas tanah. Dengan demikian maka badan pertanahan nasional akan memberikan jalan keluar atas permasalahan tersebut dengan menerbitkan sertifikat pengganti yang diatur dalam peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 mengenai pendaftaran tanah. Namun dalam proses penerbitan sertifikat pengganti belum sesuai dengan asas sederhana yang dimuat dalam peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 pasal 2. Panjangnya prosedur yang harus dilalui oleh pemohon serta lamanya waktu penyelesaian layanan masih menjadi permasalahan hingga saat ini.

Berdasarkan tinjauan pustaka yang telah penulis jabarkan, maka dapat disajikan kerangka konseptual guna menggambarkan kualitas pelayanan penerbitan sertifikat pengganti pada badan pertanahan nasional kota blitar dengan

menggunakan teori parasuraman tahun 1990. Kerangka konseptual dapat dilihat pada gambar 2.1 berikut.



Sumber : data diolah oleh penulis Tahun 2024

Gambar 2. 1

Kerangka Konseptual