

ANALISIS KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA CIMAHI

Rima Komariah¹, Iwan Satibi²

¹Program Studi Magister Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik, Pascasarjana Universitas Pasundan, Bandung

²Dosen Pembimbing Program Magister Administrasi dan Kebijakan Publik, Universitas Pasundan, Bandung

Email: rima.komariah@pasundan.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh persoalan dalam pelayanan penyelesaian sengketa pertanahan pada Kantor Pertanahan Kota Cimahi, terutama terkait penelusuran arsip lama, ketidaksinkronan data fisik dan elektronik, komunikasi perkembangan kasus, kompetensi khusus petugas, serta keterbatasan sarana operasional. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kualitas pelayanan publik, mengidentifikasi hambatan yang dihadapi, dan merumuskan upaya penanggulangan hambatan tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif deskriptif. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dokumentasi, dan studi pustaka. Analisis data mengacu pada model SERVQUAL dari Parasuraman, Zeithaml, dan Berry yang mencakup lima dimensi: tangibles, reliability, responsiveness, assurance, dan empathy. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas pelayanan secara umum tergolong cukup baik namun belum optimal. Dimensi reliability menjadi dimensi paling kritis karena dipengaruhi oleh keterlacakan dokumen lama (Gambar Ukur, Surat Ukur, Buku Tanah, dan Warkah) serta validasi data. Dimensi responsiveness berjalan baik pada respons awal, tetapi penyampaian perkembangan kasus secara proaktif masih belum konsisten. Hambatan berasal dari faktor internal (arsip, sinkronisasi data, kompetensi formal, sarana) dan eksternal (ketidakhadiran pihak, dokumen masyarakat yang tidak lengkap, konflik emosional). Upaya perbaikan dilakukan melalui digitalisasi dan penataan arsip, penguatan koordinasi lintas seksi, peningkatan kompetensi petugas, sistem pencatatan progres kasus, serta penguatan proses mediasi.

Kata Kunci: *Kualitas Pelayanan Publik, SERVQUAL, Sengketa Pertanahan, Administrasi Pertanahan, Mediasi.*

ABSTRACT

This study was motivated by persistent issues in land dispute resolution services at the Cimahi City Land Office, particularly those related to the retrieval of old archives, inconsistencies between physical and electronic data, communication of case progress, specialized staff competencies, and operational facilities. The study aims to analyze public service quality, identify the obstacles encountered, and examine the efforts undertaken in resolving land disputes. A descriptive qualitative approach was employed, with data collected through interviews, observation, documentation, and literature review. The analysis applied the SERVQUAL model (Parasuraman, Zeithaml, and Berry), comprising tangibles, reliability, responsiveness, assurance, and empathy. The findings indicate that the overall quality of service is relatively good, although not yet optimal. Reliability emerged as the most critical dimension due to difficulties in archive traceability (Measurement Drawings, Measurement Certificates, Land Books, and Warkah) and data synchronization. Responsiveness was adequate in the initial response stage, but communication regarding case progress was not always proactive. Identified obstacles originated from internal and external factors. Improvement efforts included data digitization, staff competency development, stronger coordination, facility improvement, case-progress tracking, proactive communication, and strengthened mediation.

Keywords: *Public Service Quality, SERVQUAL, Land Disputes, Land Administration, Mediation.*

1. PENDAHULUAN

Pelayanan publik merupakan manifestasi paling nyata dari kehadiran negara dalam memenuhi hak-hak dasar warga negara. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menegaskan kewajiban penyelenggara pelayanan untuk memberikan perlakuan yang adil, transparan, akuntabel, dan tidak diskriminatif. Salah satu sektor pelayanan publik dengan tingkat sensitivitas dan kompleksitas tinggi adalah pelayanan pertanahan. Sengketa pertanahan tidak hanya menyangkut aspek hukum atas kepemilikan aset, tetapi juga berdampak langsung pada kepastian ekonomi, stabilitas sosial, dan tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah.

Secara nasional, masalah pertanahan/agraria konsisten menjadi salah satu substansi terbanyak yang dilaporkan kepada Ombudsman Republik Indonesia. Pada tahun 2023 tercatat 1.190 laporan, meningkat tajam menjadi 1.861 laporan pada tahun 2024, dan sebanyak 1.495 laporan pada tahun 2025. Maladministrasi yang paling sering ditemui dalam pelayanan publik meliputi penundaan berlarut (21,25%), penyimpangan prosedur (18,79%), serta tidak memberikan pelayanan (40,68%).

Di Kota Cimahi—wilayah perkotaan padat seluas 40,2 km² dengan dinamika peralihan hak tanah yang tinggi—terdapat 151.618 bidang tanah, di mana 140.248 bidang (92,5%) telah terdaftar dan 11.370 bidang (7,5%) belum terdaftar. Meskipun persentase bidang terdaftar sangat tinggi, pemeliharaan data fisik dan yuridis menghadapi tantangan nyata. Berdasarkan Laporan Kinerja Kantor Pertanahan Kota Cimahi, Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) mengalami penurunan dari angka 100 pada tahun 2022 dan 2023 menjadi 90,75 pada tahun 2024.

Penanganan sengketa pertanahan yang dilaksanakan oleh Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa mengacu pada Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan serta Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 15 Tahun 2024 tentang Pencegahan Kasus Pertanahan. Namun, dalam praktiknya masih ditemukan ketidaksesuaian data fisik dan elektronik, kesulitan penelusuran arsip warkah lama (Gambar Ukur, Surat Ukur, Buku Tanah), belum adanya pendidikan dan pelatihan khusus bagi petugas sengketa, serta komunikasi perkembangan kasus yang belum berkesinambungan.

Sebagian besar penelitian terdahulu mengenai sengketa pertanahan cenderung berfokus pada perspektif hukum normatif atau keberhasilan mediasi semata (Putri Septiani & Ratna, 2022; Maharani, 2025), atau berfokus pada pendaftaran tanah rutin (Sapioper et al., 2021). Penelitian ini hadir untuk mengisi research gap dengan mengintegrasikan kualitas pelayanan publik (menggunakan Teori SERVQUAL dari Parasuraman, Zeithaml, & Berry) dalam konteks penyelesaian sengketa pertanahan yang bersifat konfliktual di Kantor Pertanahan Kota Cimahi.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Lokus penelitian bertempat di Kantor Pertanahan Kota Cimahi, Kementerian ATR/BPN.

Informan Penelitian: Ditentukan menggunakan teknik purposive sampling yang terdiri dari Informan Kunci (Kepala Kantor Pertanahan Kota Cimahi [IK-1] dan Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa [IK-2]), Informan Pelaksana (Staf Seksi Pengendalian & Penanganan Sengketa [IP-1], petugas loket/pengaduan, petugas survei & pemetaan, serta petugas pendaftaran), dan Informan

Masyarakat/Pengguna Pelayanan (masyarakat yang pernah mengikuti proses penyelesaian sengketa [IM-1]).

Teknik Pengumpulan Data: Menggunakan wawancara mendalam (semistructured interviews), observasi lapangan, serta studi dokumentasi (Laporan Kinerja 2024-2026, regulasi pertanahan, notula mediasi, serta berkas pengaduan).

Teknik Analisis Data: Mengikuti model interaktif Miles, Huberman, dan Saldana yang meliputi 4 tahapan: data collection (pengumpulan data), data reduction (reduksi data), data display (penyajian data), dan conclusion drawing/verification (penarikan kesimpulan dan verifikasi).

Keabsahan Data: Menggunakan uji kredibilitas melalui teknik triangulasi sumber data dan triangulasi metode.

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1 Alur Aktual Pelayanan Penyelesaian Sengketa Pertanahan

Berdasarkan temuan di lapangan, pelayanan penyelesaian sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Cimahi tidak berlangsung sebagai proses tunggal, melainkan proses berantai lintas seksi. Alur kerja aktual digambarkan pada Tabel 1 berikut:

Tahap	Kegiatan Utama	Unit / Pihak Terlibat
1. Penerimaan & Registrasi	Penerimaan pengaduan, verifikasi identitas, kronologi, bukti awal, registrasi kanal.	Loket Pengaduan, Seksi Pengendalian & Penanganan Sengketa (PPS)
2. Pemeriksaan Awal	Penilaian kelengkapan berkas, kewenangan BPN, pengkategorian sengketa/konflik/perkara.	Seksi PPS
3. Penelusuran & Validasi Data	Pencocokan Buku Tanah (BT), Surat Ukur (SU), Gambar Ukur (GU), Warkah, peta, & sistem KKP.	Seksi PPS, Seksi Survei & Pemetaan, Seksi Penetapan Hak & Pendaftaran
4. Klarifikasi & Lapangan	Pemeriksaan fakta penguasaan fisik, pengukuran ulang batas jika ada perbedaan data.	Tim Teknis & Para Pihak
5. Pemanggilan Para Pihak	Penjadwalan, klarifikasi keterangan, pengumpulan bukti tambahan.	Seksi PPS & Para Pihak
6. Mediasi / Gelar Kasus	Fasilitasi dialog, pemaparan data pertanahan, perumusan opsi kesepakatan damai.	Seksi PPS, Unit Teknis, Para Pihak
7. Penyampaian Hasil	Penerbitan Berita Acara Mediasi, Akta Perdamaian, Rekomendasi/Keputusan Administrasi.	Kepala Kantor & Para Pihak
8. Tindak Lanjut	Pelaksanaan pembaruan data fisik/yuridis atau koordinasi lintas instansi.	Unit Teknis Terkait

Sumber: Diolah peneliti dari hasil wawancara IK-1, IK-2, IP-1, dan IM-1 (2026)

3.2 Analisis Kualitas Pelayanan Publik Berdasarkan Dimensi SERVQUAL

Analisis kualitas pelayanan dilakukan dengan menerapkan 5 dimensi utama SERVQUAL dari Parasuraman, Zeithaml, dan Berry:

1. **Bukti Fisik (Tangibles):** Fasilitas dasar seperti ruang tunggu, loket pelayanan, dan ruang mediasi/konsultasi telah tersedia dan tergolong nyaman. Ruang mediasi memberikan privasi yang baik untuk menjaga ketenangan interaksi antara pihak yang berselisih. Sarana komputer dan jaringan KKP (Komputerisasi Kegiatan Pertanahan) berfungsi dengan baik. Namun, terdapat keterbatasan sarana operasional khusus seperti kendaraan lapangan untuk penelitian fisik/kehadiran persidangan, serta keterbatasan kapasitas backup penyimpanan data digital arsip sengketa. Kantor Pertanahan telah menyediakan program inovasi LUMPAT (Layanan untuk Masyarakat Prioritas ATR/BPN) dan integrasi layanan elektronik pada Mal Pelayanan Publik (MPP) Kota Cimahi.
2. **Keandalan (Reliability) — Dimensi Paling Kritis:** Petugas menerapkan prinsip pemeriksaan berlapis (cross-check) antara dokumen alas hak pemohon, Buku Tanah, Surat Ukur, Gambar Ukur, Warkah, dan peta KKP. Keterlacakan arsip lama menjadi titik lemah paling dominan. Dokumen pendaftaran tanah periode lama sering kali memakan waktu lama untuk ditemukan. Selain itu, ditemukan ketidaksinkronan data atribut fisik dan yuridis (sebagaimana juga ditemukan oleh Armin et al., 2026). Kompleksitas kasus, ketergantungan pada kehadiran para pihak, dan penelusuran arsip menyebabkan jangka waktu penyelesaian bervariasi. Kepastian waktu lebih dipahami sebagai kepastian jalannya alur prosedur daripada target durasi yang seragam.
3. **Daya Tanggap (Responsiveness):** Penanganan pengaduan awal berjalan responsif. Seluruh pengaduan yang masuk melalui kanal resmi (WhatsApp OCA Jabar, loket, TUNTAS, SP4N-LAPOR!) tercatat telah ditindaklanjuti secara administratif. Namun komunikasi progres kasus belum proaktif. Pembaruan informasi status penanganan kasus selama proses internal (seperti saat pencarian arsip atau validasi peta) belum terkirim secara otomatis, sehingga masyarakat pengguna pelayanan harus menanyakan status kasusnya secara mandiri.
4. **Jaminan (Assurance):** Petugas mampu menunjukkan sikap netral, berpegang pada fakta dokumen, serta tidak memberikan janji kemenangan atau keberpihakan kepada salah satu pihak. Berkas fisik sengketa dikelompokkan secara tertutup dan salinan digital disimpan dengan aman. Pembentukan kompetensi petugas masih didominasi oleh pengalaman kerja (learning by doing) dan diskusi internal. Laporan Kinerja mencatat belum tersedianya diklat/pelatihan khusus fungsi pengendalian dan penanganan sengketa yang terstandardisasi.
5. **Empati (Empathy):** Petugas memberikan waktu yang adil bagi para pihak untuk menyampaikan kronologi dan keberatan. Istilah hukum/teknis pertanahan yang rumit dijelaskan dengan bahasa yang sederhana. Pelayanan diberikan secara adil tanpa diskriminasi. Dalam mediasi yang memanas, petugas berhasil mengarahkan dinamika emosional kembali ke pembuktian data faktual.

3.3 Hambatan-Hambatan dalam Kualitas Pelayanan Publik

Hambatan dalam pelayanan penyelesaian sengketa pertanahan diklasifikasikan menjadi faktor internal dan eksternal, sebagaimana disajikan pada Tabel 2 berikut:

Kategori	Bentuk Hambatan	Dampak Terhadap Pelayanan	Dimensi Terdampak Pelayanan
----------	-----------------	---------------------------	-----------------------------

Internal	Arsip lama (GU, SU, BT, Warkah) sulit ditelusuri atau rusak.	Penelusuran data terhambat, durasi analisis bertambah panjang.	Reliability, Responsiveness
Internal	Data elektronik dan berkas fisik belum fully sinkron.	Memerlukan validasi teknis tambahan lintas seksi.	Reliability
Internal	Belum ada pelatihan khusus penanganan sengketa & mediasi.	Keterampilan mediasi & analisis bergantung pada pengalaman pribadi.	Assurance
Internal	Keterbatasan sarana mobilitas lapangan & media backup data.	Pengukuran ulang batas lapangan & efisiensi berkas digital terganggu.	Tangibles, Assurance
Eksternal	Dokumen bukti masyarakat tidak lengkap / sepotong-sepotong.	Verifikasi awal terhenti menunggu kelengkapan pihak.	Reliability
Eksternal	Pihak tidak hadir, ahli waris banyak/luar kota, saksi meninggal.	Penjadwalan mediasi berulang kali tertunda.	Responsiveness, Reliability
Eksternal	Rendahnya kompromi para pihak & tingkat emosional tinggi.	Mediasi gagal mencapai Akta Perdamaian (kesepakatan).	Empathy, Assurance
Eksternal	Objek sengketa telah masuk dalam proses peradilan (gugatan).	Kewenangan tindakan administratif BPN menjadi terbatas/ditangguhkan.	Reliability, Assurance

Sumber: Analisis peneliti (2026)

3.4 Upaya Strategis Menanggulangi Hambatan

Untuk menanggulangi hambatan tersebut, Kantor Pertanahan Kota Cimahi melakukan beberapa upaya strategis:

1. Digitalisasi dan Sinkronisasi Data Pertanahan: Percepatan alih media arsip warkah, pemutakhiran peta bidang (updating), serta sinkronisasi data fisik dan elektronik melalui sistem KKP dan program SITAPAK bersama pemerintah daerah.
2. Peningkatan Kompetensi Aparatur: Mengikutsertakan petugas dalam bimbingan teknis, webinar, sosialisasi regulasi, serta mengusulkan pelatihan khusus mediasi dan penanganan sengketa pertanahan yang terstruktur.
3. Penguatan Koordinasi Lintas Unit dan Eksternal: Mengoptimalkan koordinasi terpadu antara Seksi PPS, Seksi Survei & Pemetaan, dan Seksi Penetapan Hak & Pendaftaran, serta memperkuat sinergi bersama Pemerintah Kota Cimahi, Kelurahan, PPAT, dan Aparat Penegak Hukum (APH).
4. Sistem Pencatatan Progres dan Pembaruan Informasi Proaktif: Merumuskan matriks pelacakan status sengketa untuk memberikan notifikasi berkala mengenai perkembangan kasus kepada para pihak tanpa melanggar kerahasiaan data.

5. Penguatan Optimalisasi Mediasi: Menerapkan klarifikasi pra-mediasi secara bertahap untuk memetakan data dasar sebelum mempertemukan para pihak, sehingga proses mediasi berjalan lebih fokus dan terarah.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

4.1 Kesimpulan

1. Kualitas Pelayanan Publik: Secara umum sudah cukup baik namun belum optimal. Dimensi empathy dan assurance menunjukkan kinerja yang memuaskan melalui perlakuan seimbang, sikap netral, dan kemampuan komunikasi petugas. Dimensi tangibles dan responsiveness berjalan cukup baik, tetapi membutuhkan dukungan sarana operasional dan pembaruan informasi status kasus yang lebih proaktif. Dimensi reliability menjadi aspek paling kritis karena sangat bergantung pada keterlacakan arsip warkah lama serta ketepatan validasi data fisik dan yuridis.

2. Hambatan Pelayanan: Bersumber dari faktor internal (kesulitan penelusuran arsip lama, ketidaksinkronan data elektronik-fisik, keterbatasan pelatihan khusus sengketa, sarana mobilitas dan backup data) serta faktor eksternal (dokumen pemohon kurang lengkap, ketidakhadiran para pihak, sengketa waris yang rumit, dan rendahnya itikad kompromi).

3. Upaya Penanggulangan: Dilakukan melalui digitalisasi arsip dan validasi data terpadu, penguatan koordinasi lintas seksi, peningkatan kompetensi petugas, perbaikan pencatatan progres sengketa, penguatan sarana kerja, serta pengoptimalan mekanisme mediasi.

4.2 Saran

Saran Akademik: Penelitian selanjutnya disarankan memperluas cakupan informan pengguna pelayanan pada jenis sengketa yang lebih bervariasi (sengketa waris, tumpang tindih batas, dan perbedaan alas hak), serta menggunakan metode komparatif antar-Kantor Pertanahan untuk memetakan best practices pengelolaan arsip dan mediasi.

Saran Praktis:

1. Kantor Pertanahan Kota Cimahi perlu memprioritaskan penyusunan sistem penataan dan pengindeksan digital untuk dokumen lama (GU, SU, BT, Warkah) guna mempercepat durasi penelusuran.

2. Perlu dikembangkan mekanisme notifikasi status progres penanganan sengketa (case tracking system) yang dapat diakses atau diinformasikan secara berkala kepada pemohon.

3. Penyelenggaraan pelatihan khusus mediasi pertanahan dan analisis hukum-teknis secara bersertifikat bagi seluruh staf Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa.

4. Penyediaan sarana pendukung operasional khusus (kendaraan lapangan dan penyimpanan data terenkripsi) untuk menjamin kelancaran pemeriksaan lapangan dan keamanan data sengketa.

DAFTAR PUSTAKA

Aditya, T., Santosa, P. B., Yulaikhah, Y., Widjajanti, N., Atunggal, D., & Sulistyawati, M. (2021). Title validation and collaborative mapping to accelerate quality assurance of land registration. *Land Use Policy*, 109, 105689.

- Armin, A., Anggoro, D. D., & Indriyantho, B. R. (2026). Sinkronisasi data pertanahan BPN Kota Cimahi dan data PBB Bappenda Kota Cimahi berbasis peta bidang tanah. *Jurnal Profesi Insinyur Indonesia*, 3(5), 351–357.
- Bennett, R. M., Unger, E.-M., Lemmen, C., & Dijkstra, P. (2021). Land administration maintenance: A review of the persistent problem and emerging fit-for-purpose solutions. *Land*, 10(5), 509.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (Eds.). (2024). *Public management and governance* (4th ed.). Routledge.
- Hardiyansyah. (2018). *Kualitas pelayanan publik: Konsep, dimensi, indikator dan implementasinya* (Edisi revisi). Gava Media.
- Kantor Pertanahan Kota Cimahi. (2025). *Laporan kinerja Kantor Pertanahan Kota Cimahi tahun 2024*. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2020). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan*.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2024). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 15 Tahun 2024 tentang Pencegahan Kasus Pertanahan*.
- Kim, S., Rho, E., & Teo, Y. X. J. (2024). Citizen satisfaction research in public administration: A systematic literature review and future research agenda. *The American Review of Public Administration*, 54(5), 460–485.
- Maharani, M. (2025). Analysis of the effectiveness of mediation by BPN in land dispute resolution: Study in Klaten Regency. *Semarang State University Undergraduate Law and Society Review*, 5(2), 1519–1542.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1984). *Qualitative data analysis: A sourcebook of new methods*. Sage Publications.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1988). SERVQUAL: A multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. *Journal of Retailing*, 64(1), 12–40.
- Pristiria, R. A., Kismartini, K., & Dwimawanti, I. H. (2022). Faktor-faktor yang memengaruhi kualitas pelayanan publik di Kantor Pertanahan Kota Semarang. *PERSPEKTIF*, 11(2), 533–546.
- Putri Septiani, D. A., & Ratna M.S., E. (2022). Perkembangan penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan melalui proses mediasi. *Notarius*, 15(1), 430–439.
- Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*. Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 112.
- Sapioper, H. C. M., Flassy, M., & Ilham, I. (2021). Kualitas pelayanan sertifikat tanah hak milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Jayapura. *Jurnal Borneo Administrator*, 17(1), 89–110.
- Zeithaml, V. A., Parasuraman, A., & Berry, L. L. (1990). *Delivering quality service: Balancing customer perceptions and expectations*. Free Press.