

Transformasi Paradigma Administrasi Publik dalam Peningkatan Kualitas Layanan Pengukuran di Kantor Pertanahan Kota Gorontalo

Maidon Christofel Musdram, Rusli Isa

Universitas Negeri Gorontalo, Indonesia

ARTICLE INFO

Article history:

Received September 30, 2025
Revised 10 Oktober 2025
Accepted 15 Oktober 2025
Available online 22 Oktober. 2025

Kata kunci:

paradigma administrasi publik,
layanan pengukuran tanah,
transformasi, kualitas pelayanan,
Kantor Pertanahan Kota Gorontalo.

Keywords

public administration paradigm, land
measurement service, transformation,
service quality, Gorontalo City Land
Office.



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)
license.

Copyright © 2025 by Author. Published by Yayasan
Daarul Huda

ABSTRACT

This study aims to analyze the transformation of the public administration paradigm in improving the quality of land measurement services at the Land Office of Gorontalo City. The transition from traditional bureaucracy to a more responsive, participatory, and innovative public administration system is an essential part of the reform of public services in Indonesia. Using a qualitative descriptive method through interviews, observations, and documentation, the study reveals that the implementation of new paradigms such as New Public Management (NPM) and New Public Service (NPS) has significantly improved service efficiency, accountability, and community satisfaction. However, several challenges remain, including bureaucratic rigidity, limited human resource competence, and uneven digital adoption. The findings suggest that sustainable transformation requires cultural change, capacity building, and technology-based service innovation to achieve high-quality, citizen-oriented land measurement services.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis transformasi paradigma administrasi publik dalam meningkatkan kualitas layanan pengukuran tanah di Kantor Pertanahan Kota Gorontalo. Peralihan dari birokrasi tradisional menuju sistem administrasi publik yang lebih responsif, partisipatif, dan inovatif merupakan bagian penting dari reformasi pelayanan publik di Indonesia. Dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi, penelitian ini mengungkap bahwa penerapan paradigma baru seperti New Public Management (NPM) dan New Public Service (NPS) telah meningkatkan efisiensi pelayanan, akuntabilitas, serta kepuasan masyarakat secara signifikan. Namun demikian, masih terdapat beberapa tantangan, termasuk kekakuan birokrasi, keterbatasan kompetensi sumber daya manusia, dan penerapan digital yang belum merata. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa transformasi yang berkelanjutan memerlukan perubahan budaya, peningkatan kapasitas, serta inovasi pelayanan berbasis teknologi untuk mencapai layanan pengukuran tanah yang berkualitas tinggi dan berorientasi pada masyarakat.

PENDAHULUAN

Paradigma administrasi publik telah mengalami perubahan mendasar seiring dengan perkembangan tuntutan masyarakat dan dinamika lingkungan pemerintahan modern. Pada masa awal, administrasi publik berorientasi pada paradigma tradisional yang menekankan hierarki, kepatuhan terhadap prosedur, dan kontrol birokrasi secara ketat. Model ini dikenal sebagai *Old Public Administration* (OPA) yang menempatkan pemerintah sebagai aktor tunggal dalam pengelolaan pelayanan publik. Namun, seiring meningkatnya kompleksitas sosial, ekonomi, dan teknologi, paradigma ini mulai dianggap kurang mampu menjawab kebutuhan masyarakat yang semakin beragam dan menuntut pelayanan yang cepat, transparan, serta berkeadilan.

Sebagai respons terhadap kelemahan paradigma lama, muncul paradigma baru dalam administrasi publik yang dikenal dengan *New Public Management* (NPM). Paradigma ini menekankan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas dalam pengelolaan organisasi publik, dengan mengadopsi prinsip-prinsip manajemen sektor swasta seperti orientasi pada hasil (*output-oriented*), kinerja, serta peningkatan mutu pelayanan. Di sisi lain, muncul pula paradigma *New Public Service* (NPS) yang mengedepankan nilai partisipatif, demokratis, dan pelayanan publik yang berkeadilan, di mana masyarakat tidak lagi dipandang sebagai pelanggan pasif, melainkan mitra aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kedua paradigma ini menandai pergeseran besar dalam cara pandang birokrasi terhadap pelayanan publik, dari sekadar menjalankan perintah menjadi melayani dengan nilai kemanusiaan.

*Corresponding Author

Email: 711525022@mahasiswa.ung.ac.id

Transformasi paradigma tersebut menjadi tuntutan utama dalam menghadapi tantangan birokrasi di Indonesia yang masih cenderung kaku, hierarkis, dan terjebak dalam pola kerja administratif yang panjang. Dalam konteks reformasi birokrasi nasional, pemerintah melalui berbagai regulasi dan kebijakan berupaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pelayanan publik yang prima. Penerapan paradigma administrasi publik yang modern diharapkan mampu mendorong aparatur sipil negara untuk lebih adaptif, inovatif, dan responsif terhadap aspirasi masyarakat. Hal ini sejalan dengan semangat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menegaskan pentingnya profesionalitas dan kinerja dalam pelayanan publik.

Salah satu sektor pelayanan publik yang sangat dipengaruhi oleh transformasi paradigma administrasi publik adalah sektor pertanahan. Layanan pengukuran tanah memiliki peran strategis karena menjadi dasar dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah, yang pada gilirannya menjamin kepastian hukum bagi masyarakat. Kualitas layanan pengukuran bidang tanah yang baik tidak hanya mempercepat proses administrasi, tetapi juga meningkatkan kepercayaan publik terhadap institusi pertanahan. Namun, dalam praktiknya, layanan pengukuran bidang tanah di berbagai daerah, termasuk di Kantor Pertanahan Kota Gorontalo, masih menghadapi tantangan seperti keterlambatan proses, kurangnya transparansi, serta keterbatasan sumber daya manusia dan teknologi.

Kantor Pertanahan Kota Gorontalo sebagai bagian dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) memiliki tanggung jawab penting dalam memberikan pelayanan yang akurat, cepat, dan akuntabel kepada masyarakat. Oleh karena itu, penerapan prinsip-prinsip administrasi publik modern menjadi suatu keniscayaan untuk memperbaiki kualitas layanan pengukuran tanah. Transformasi menuju paradigma yang lebih terbuka dan berorientasi pada masyarakat dapat meningkatkan efektivitas kerja aparatur sekaligus menciptakan sistem pelayanan yang lebih transparan dan partisipatif. Upaya ini juga sejalan dengan pelaksanaan program *Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)* dan digitalisasi layanan pertanahan yang dicanangkan pemerintah pusat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana transformasi paradigma administrasi publik diterapkan dalam peningkatan kualitas layanan pengukuran bidang tanah di Kantor Pertanahan Kota Gorontalo. Selain itu, penelitian ini juga berupaya mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam proses transformasi tersebut, baik dari aspek kebijakan, sumber daya manusia, maupun sistem pelayanan. Dengan demikian, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan model pelayanan publik yang lebih efektif, partisipatif, dan berorientasi pada masyarakat dalam konteks administrasi publik di sektor pertanahan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif yang bertujuan untuk memahami, menguraikan, dan mendeskripsikan secara mendalam proses transformasi paradigma administrasi publik dalam peningkatan kualitas layanan pengukuran tanah di Kantor Pertanahan Kota Gorontalo. Pendekatan kualitatif dipilih karena mampu menjelaskan fenomena sosial secara holistik dan kontekstual, dengan menekankan pada makna, proses, serta interaksi sosial yang terjadi antara aparatur dan masyarakat dalam praktik pelayanan publik (Creswell, 2014).

Pendekatan ini juga sesuai dengan sifat penelitian yang berupaya memahami dinamika perubahan paradigma birokrasi secara mendalam, bukan mengukur hubungan antarvariabel sebagaimana penelitian kuantitatif. Oleh karena itu, peneliti berperan sebagai instrumen utama dalam pengumpulan dan interpretasi data, dengan tetap berpedoman pada prinsip objektivitas, keterbukaan, dan kepekaan terhadap konteks sosial yang diteliti.

Penelitian ini dilaksanakan di **Kantor Pertanahan Kota Gorontalo**, yang merupakan salah satu instansi vertikal di bawah **Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN)**. Lokasi ini dipilih secara purposif karena Kantor Pertanahan Kota Gorontalo merupakan unit kerja yang aktif dalam pelayanan pengukuran bidang tanah dan menjadi representasi penerapan kebijakan pelayanan publik di sektor pertanahan. Fokus utama penelitian diarahkan pada **seksi yang terkait pelayanan pengukuran bidang tanah yaitu survei dan pemetaan** karena seksi ini menjadi titik sentral interaksi antara aparatur dengan masyarakat serta mencerminkan sejauh mana transformasi paradigma administrasi publik diterapkan. Analisis data dilakukan dengan menggunakan model *Miles, Huberman & Saldaña (2018)*, yang mencakup tiga tahapan : Reduksi data (pemilihan data yang relevan), Penyajian data dalam bentuk narasi dan tabel deskriptif, Penarikan kesimpulan dan verifikasi secara terus-menerus. Uji keabsahan data dilakukan melalui triangulasi sumber, metode, dan waktu, untuk menjamin validitas temuan serta menghindari bias peneliti.

Sumber data dalam penelitian ini dibagi menjadi dua kategori utama, yaitu **data primer** dan **data sekunder**. Data primer diperoleh langsung dari lapangan melalui interaksi peneliti dengan responden.

Responden utama terdiri atas : Pejabat struktural Kantor Pertanahan (Kepala Kantor, Seksi, Kepala Subbagian Tata Usaha, dan staf pengawas lapangan); Pegawai pelaksana pada unit pengukuran tanah; Masyarakat pengguna layanan pengukuran tanah, baik individu maupun kelompok (seperti pemohon sertifikasi tanah dan pengembang). Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dan observasi langsung terhadap proses pelayanan. Data sekunder diperoleh dari dokumen-dokumen resmi dan literatur pendukung, meliputi : Laporan kinerja dan evaluasi pelayanan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo; Standar Operasional Prosedur (SOP) pelayanan pengukuran bidang tanah; Peraturan perundang-undangan seperti *Peraturan Menteri ATR/BPN No. 6 Tahun 2018* tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL); Laporan indeks kepuasan masyarakat (IKM), serta data statistik internal yang menggambarkan kinerja layanan. Selain itu, peneliti juga menggunakan bahan literatur akademik dan teori administrasi publik untuk memperkuat analisis konseptual.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan model **Miles, Huberman & Saldaña (2018)**, yang terdiri dari tiga komponen utama yang berlangsung secara siklus dan interaktif, yaitu : **Reduksi Data (Data Reduction)**. Pada tahap ini, peneliti melakukan pemilihan, pemusatan perhatian, dan penyederhanaan data dari hasil wawancara, observasi, dan dokumen. Data yang tidak relevan disisihkan agar fokus pada isu utama, yaitu transformasi paradigma administrasi publik dan dampaknya terhadap kualitas layanan. **Penyajian Data (Data Display)**. Data yang telah direduksi kemudian disajikan dalam bentuk narasi deskriptif, matriks, atau tabel, sehingga memudahkan peneliti dalam mengidentifikasi pola, tema, dan hubungan antar kategori data. Dan **Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi (Conclusion Drawing/Verification)**. Pada tahap akhir, peneliti menarik makna dari data yang telah dianalisis dan melakukan verifikasi secara berulang untuk memastikan keakuratan interpretasi. Proses ini bersifat dinamis dan dilakukan sepanjang kegiatan penelitian berlangsung.

Untuk menjamin keabsahan (validitas) hasil penelitian, digunakan empat kriteria utama menurut **Lincoln dan Guba (1985)**, yaitu : **Kredibilitas (Credibility)**, memastikan bahwa hasil penelitian sesuai dengan kenyataan lapangan melalui triangulasi sumber, metode, dan waktu. **Transferabilitas (Transferability)**, memberikan deskripsi kontekstual yang mendalam agar hasil penelitian dapat diterapkan pada konteks serupa. **Dependabilitas (Dependability)**, menjaga konsistensi proses penelitian melalui dokumentasi langkah-langkah penelitian yang sistematis. Dan **Konfirmabilitas (Confirmability)**, memastikan bahwa hasil penelitian didasarkan pada data empiris, bukan asumsi atau pandangan subjektif peneliti.

Triangulasi dilakukan dengan cara membandingkan hasil wawancara antar-informan, mencocokkannya dengan hasil observasi lapangan, serta mengonfirmasi melalui dokumen resmi yang relevan. Dengan demikian, hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan memenuhi standar validitas penelitian kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Transformasi Paradigma Administrasi Publik di Kantor Pertanahan Kota Gorontalo

Kantor Pertanahan Kota Gorontalo menunjukkan upaya nyata dalam mengubah cara pandang dan pola kerja birokrasi menuju paradigma administrasi publik yang lebih maju dan modern. Sebelumnya, layanan pengukuran tanah bersifat hierarkis dan administratif, dengan proses yang panjang dan kurang transparan. Namun, sejak diterapkannya reformasi internal berbasis *New Public Management (NPM)* dan *New Public Service (NPS)*, terjadi perubahan signifikan dalam tata kelola pelayanan, khususnya pelayanan pertanahan. Transformasi ini tampak dari penerapan digitalisasi proses pengukuran tanah, pelayanan berbasis aplikasi elektronik, serta penguatan akuntabilitas kinerja pegawai melalui sistem penilaian berbasis hasil.

Penerapan Prinsip *New Public Management (NPM)*

Prinsip NPM berfokus pada efisiensi, produktivitas, dan hasil (output). Kantor Pertanahan Kota Gorontalo telah menerapkan berbagai inovasi untuk meningkatkan kualitas layanan yang efektif dan efisien, seperti : Penggunaan aplikasi Screening Awal untuk Layanan Pertanahan (SKALA) untuk mempercepat validasi dan input data pengukuran; Penerapan indikator kinerja utama (IKU) bagi pegawai pelayanan; Penerapan pelayanan berbasis waktu standar yang lebih terukur. Melalui penerapan prinsip tersebut, waktu penyelesaian layanan pengukuran tanah menurun rata-rata 20–30%, dan tingkat keluhan masyarakat terhadap keterlambatan pelayanan juga menurun signifikan. Hal ini menunjukkan bahwa penerapan paradigma NPM berhasil meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas dalam layanan publik.

Penerapan Nilai *New Public Service (NPS)*

Selain aspek efisiensi, paradigma *New Public Service* menekankan pentingnya keterlibatan dan kepuasan masyarakat. Kantor Pertanahan Kota Gorontalo mulai membangun forum konsultasi publik, indikator kepuasan masyarakat (IKM), dan mekanisme pengaduan digital. Masyarakat dilibatkan dalam memberikan masukan terkait kualitas layanan pertanahan dan transparansi biaya. Pegawai diarahkan

untuk berperan bukan hanya sebagai pelaksana teknis, tetapi juga sebagai fasilitator dan pelayan publik yang beretika. Hal ini menunjukkan perubahan budaya organisasi menuju pelayanan yang lebih humanis dan responsif.

Faktor Pendukung dan Penghambat

Faktor pendukung transformasi antara lain : Komitmen pimpinan dalam menjalankan reformasi birokrasi dan inovasi layanan; Dukungan regulasi nasional, seperti *Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018* tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah; dan Adopsi teknologi informasi dalam layanan pengukuran bidang tanah. Namun, terdapat beberapa hambatan : Keterbatasan kompetensi sumber daya manusia (SDM) dalam mengoperasikan sistem digital; Budaya birokrasi yang masih kaku; Infrastruktur teknologi yang belum merata di lapangan; dan Kurangnya kesadaran masyarakat terhadap prosedur layanan modern.

Dampak Transformasi terhadap Kualitas Pelayanan

Transformasi paradigma administrasi publik membawa dampak positif terhadap peningkatan kualitas pelayanan pengukuran tanah. Berdasarkan hasil survei internal tahun 2024, tingkat kepuasan masyarakat terhadap layanan pengukuran meningkat dari 78% menjadi 89% setelah diterapkannya sistem digital dan pendekatan partisipatif. Selain itu, pelaksanaan pengukuran menjadi lebih transparan karena masyarakat dapat memantau status permohonannya secara daring. Peningkatan ini menunjukkan bahwa perubahan paradigma birokrasi dari *rule-driven* menuju *service-driven* berhasil mendorong profesionalisme aparatur serta meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap Kantor Pertanahan Kota Gorontalo.

SIMPULAN

Transformasi paradigma administrasi publik di Kantor Pertanahan Kota Gorontalo menunjukkan pergeseran nyata dari sistem birokrasi tradisional menuju model pelayanan publik yang lebih efisien, akuntabel, dan berorientasi pada masyarakat. Penerapan prinsip *New Public Management* telah meningkatkan efektivitas pelayanan melalui efisiensi waktu dan sistem kinerja terukur, sementara nilai-nilai *New Public Service* (NPS) memperkuat aspek partisipasi dan kepuasan masyarakat. Meskipun masih terdapat hambatan seperti keterbatasan SDM dan budaya birokrasi yang belum sepenuhnya berubah, arah reformasi pelayanan publik di sektor pertanahan telah berjalan sesuai prinsip *good governance* dan reformasi birokrasi nasional.

REKOMENDASI

Beberapa Rekomendasi penting yang dianjurkan untuk dilakukan, diantaranya adalah : Peningkatan kapasitas SDM melalui pelatihan berkelanjutan tentang digitalisasi layanan dan paradigma pelayanan publik modern, Penguatan budaya organisasi yang berorientasi pada pelayanan, partisipasi, dan akuntabilitas, Optimalisasi infrastruktur teknologi untuk mendukung pelayanan pengukuran berbasis digital di seluruh wilayah kerja, Evaluasi berkala terhadap standar pelayanan dan kepuasan masyarakat guna memperbaiki kelemahan sistem, dan Kolaborasi lintas sektor antara Kantor Pertanahan, pemerintah daerah, dan masyarakat untuk memperkuat prinsip co-production dalam pelayanan publik khususnya bidang pertanahan.

REFERENSI

- Creswell, J.W. (2014) *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B. (2015) *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: Routledge.
- Dwiyanto, A. (2018) *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hood, C. (1991) 'A Public Management for All Seasons?', *Public Administration*, 69(1), pp. 3–19.
- Miles, M.B., Huberman, A.M. and Saldaña, J. (2018) *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. 4th edn. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, S.P. (2010) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (2018) *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*. Jakarta: Kementerian ATR/BPN.
- Republik Indonesia (2014) *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6.

Republik Indonesia (1997) *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*.
Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59.