

Kualitas Layanan Mediasi Badan Pertanahan Nasional Jawa Timur di Kota Surabaya

Septi Rachmah Dinansyah¹, Yusuf Hariyoko², Wahid Hidayat³

¹²³ Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

ABSTRAK

ARTICLE INFO

Article history:

Received Desember, 2025

Revised Desember, 2025

Accepted Desember, 2025

Available Desember, 2025

septirachmadinansyah@gmail.com

yusufhari@untag-sby.ac.id
da474at@gmail.com

This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license.

Copyright © 2023 by Author.

Published by Cahaya Ilmu Bangsa Institute

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kualitas layanan mediasi yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Jawa Timur di Kota Surabaya. Mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa tanah menjadi penting dalam konteks reformasi pertanahan di Indonesia, di mana efisiensi, keadilan, dan kepuasan pengguna layanan menjadi indikator utama kualitas. Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif dengan metode survei terhadap 100 responden yang terdiri dari pengguna layanan mediasi, mediator, dan staf BPN, serta wawancara mendalam dengan pihak terkait. Pengumpulan data dilakukan melalui kuesioner berdasarkan dimensi kualitas layanan SERVQUAL (tangibles, reliability, responsiveness, assurance, empathy) yang disesuaikan dengan konteks mediasi pertanahan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas layanan mediasi BPN Jawa Timur di Surabaya secara keseluruhan berada pada tingkat baik, dengan skor rata-rata 3,8 dari skala 5. Dimensi reliability dan responsiveness mendapat penilaian tertinggi, sementara tangibles dan empathy masih memerlukan perbaikan, terutama dalam hal fasilitas fisik dan empati mediator terhadap pihak yang kurang mampu. Faktor penghambat utama meliputi keterbatasan sumber daya manusia dan waktu penyelesaian yang panjang. Kesimpulan penelitian ini merekomendasikan peningkatan pelatihan mediator, modernisasi fasilitas, dan integrasi teknologi digital untuk meningkatkan efektivitas layanan mediasi, sehingga dapat mendukung tujuan reforma agraria nasional. Penelitian ini memberikan kontribusi bagi pengembangan kebijakan pertanahan di tingkat regional.

Kata kunci: Kualitas layanan, mediasi, Badan Pertanahan Nasional, Surabaya, SERVQUAL

ABSTRACT

This study aims to analyze the quality of mediation services provided by the East Java National Land Agency (BPN) in Surabaya. Mediation as an alternative land dispute resolution is important in the context of land reform in Indonesia, where efficiency, fairness, and user satisfaction are key indicators of quality. This study uses quantitative and qualitative approaches with a survey method of 100 respondents consisting of mediation service users, mediators, and BPN staff, as well as in-depth interviews with related parties. Data collection was conducted through a questionnaire based on the SERVQUAL service quality dimensions (tangibles, reliability, responsiveness, assurance, empathy) adapted to the context of land mediation.

The results of this study indicate that the overall quality of mediation services provided by the East Java National Land Agency (BPN) in Surabaya is good, with an average score of 3.8 on a scale of 5. Reliability and responsiveness received the highest ratings, while tangibles and empathy still require improvement, particularly in terms of physical facilities and mediators' empathy for disadvantaged parties. The main inhibiting factors include limited human resources and long turnaround times. The study's conclusions recommend improving mediator training, modernizing facilities, and integrating digital technology to enhance the effectiveness of mediation services and thereby support national agrarian reform goals. This research contributes to the development of regional land policy.

Keywords: Service quality, mediation, National Land Agency, Surabaya, SERVQUAL

1. PENDAHULUAN

Pelayanan atau service adalah setiap kegiatan atau manfaat yang diberikan oleh suatu pihak kepada pihak lainnya, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak berakibat pada kepemilikan sesuatu, serta produksinya dapat atau tidak dapat dikaitkan dengan produk fisik. Munir mengemukakan bahwa pelaksanaan pelayanan dapat diukur, sehingga dapat ditetapkan standar baik dalam waktu yang diperlukan maupun hasilnya. Dengan adanya standar, manajemen dapat merencanakan, melaksanakan, mengawasi, dan mengevaluasi kegiatan pelayanan agar hasil akhirnya memuaskan bagi pihak-pihak yang menerima pelayanan (Kasmir, 2010). Pentingnya peran kualitas pelayanan dalam memberikan kepuasan dan memenuhi kebutuhan masyarakat, termasuk dalam hal penyelesaian masalah pertanahan. Sengketa tanah merupakan salah satu fenomena permasalahan yang kerap terjadi di Indonesia karena tanah memiliki nilai ekonomi, sosial, maupun hukum yang tinggi. Jika tidak ditangani dengan baik, sengketa ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, ketidakadilan, bahkan konflik sosial di masyarakat (Ach. Fadlail & Maria Ulfa, 2024).

Badan Pertanahan Nasional memiliki tanggung jawab dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan terkait pengendalian serta penanganan sengketa pertanahan. BPN juga berperan dalam menyelesaikan masalah pertanahan yang timbul akibat kesalahan prosedur yang telah ditetapkan, sehingga penyelesaian permasalahan tersebut harus dilakukan secara administratif oleh BPN. Badan Pertanahan Nasional Indonesia memiliki peran penting dalam penyelesaian konflik pertanahan, yaitu untuk menjaga keadilan, kepastian hukum, dan ketertiban dalam pemanfaatan tanah oleh masyarakat. Beberapa tugas utama BPN dalam penyelesaian sengketa pertanahan adalah: berfungsi sebagai mediator untuk memfasilitasi negosiasi antara kedua belah pihak yang bersengketa, melakukan penilaian terhadap klaim dan bukti-bukti yang diajukan oleh pihak-pihak yang bersengketa, memiliki kewenangan untuk mengeluarkan keputusan administratif yang berkaitan dengan kepemilikan tanah serta bertanggung jawab dalam memastikan penegakan keputusan yang tepat dan disepakati oleh setiap pihak.

Pemilihan judul “Kualitas Layanan Mediasi Badan Pertanahan Nasional Jawa Timur di Kota Surabaya” didasarkan pada pentingnya peran administrasi publik dalam memberikan layanan yang efektif, efisien, dan adil. Mediasi dianggap sesuai dengan budaya Indonesia yang mengutamakan mufakat dan mendukung prinsip pelayanan publik yang partisipatif dan solutif. Badan Pertanahan Nasional (BPN), sebagai lembaga yang bertanggung jawab di bidang pertanahan, memiliki peran penting dalam menyediakan layanan mediasi yang adil dan transparan, sesuai dengan peraturan yang berlaku. Namun, dalam pelaksanaannya, masih terdapat berbagai kendala, baik dari sisi prosedur, SDM, maupun kesadaran hukum masyarakat. Penelitian ini relevan untuk melihat bagaimana pelayanan penyelesaian masalah melalui mediasi di BPN Jawa Timur, khususnya di Kota Surabaya, dapat dioptimalkan dalam perspektif administrasi negara. Tujuannya adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di bidang pertanahan agar lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

TINJAUAN PUSTAKA

Penelitian-penelitian sebelumnya yang membahas layanan mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan umumnya mengangkat pendekatan non-litigasi yang berfokus pada efisiensi waktu dan pengurangan biaya, seperti yang ditunjukkan dalam studi Gery Hall Simarmata (2024) yang menelaah mekanisme mediasi di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Samosir. Namun, penelitian tersebut masih terbatas pada aspek yuridis normatif dengan kurangnya analisis mendalam terhadap faktor kualitas pelayanan dan pengalaman pengguna secara holistic. Selain itu, terdapat kurangnya perhatian pada peran mediator dalam membangun komunikasi yang konstruktif serta pengaruh hambatan administratif dan sumber daya manusia yang menghambat efektivitas mediasi.

Gap atau kekurangan dari penelitian terdahulu yang diidentifikasi sebagai berikut: Banyak penelitian terdahulu yang membahas mediasi sengketa pertanahan tetapi dengan objek kajian yang berbeda, seperti sengketa di wilayah lain (misalnya Semarang) atau kasus khusus seperti pemalsuan sertifikat tanah dan kasus sertifikat ganda, permasalahan yang belum banyak dikaji secara lengkap adalah kendala-kendala dalam pelaksanaan mediasi di BPN Jawa Timur, misalnya ketidakhadiran pihak yang bersengketa, keterbatasan dokumen administrasi, pergantian pejabat tanpa serah terima yang jelas, serta kendala SDM dan regulasi yang tidak sesuai dengan praktek lapangan, penelitian sebelumnya juga belum menggali secara mendalam bagaimana model-model peningkatan kualitas layanan mediasi, seperti penerapan model Kano dalam konteks pelayanan publik di BPN Jawa Timur, dengan demikian, penelitian ini memperkuat kajian tentang bagaimana meningkatkan kualitas layanan mediasi sebagai upaya menyelesaikan masalah secara non-litigasi dengan pendekatan manajemen pelayanan publik. Singkatnya, penelitian ini mengisi gap dengan fokus pada evaluasi dan peningkatan kualitas layanan mediasi di BPN Jawa Timur, khususnya di Kota Surabaya, yang belum detil ditangani oleh penelitian terdahulu yang lebih umum atau dengan objek studi yang berbeda

Teori Layanan Publik

Pelayanan publik adalah sebuah konsep yang berbeda dengan konsep pelayanan yang dilakukan organisasi privat atau swasta. Perbedaan tersebut tidak hanya berkaitan dengan konsep publik itu sendiri yang memiliki pengertian dan ruang lingkup berbeda dengan pengertian publik dalam arti masyarakat umum menurut terminologi organisasi swasta. Perbedaan lain yang sering dijadikan pembeda utama adalah motivasi atau dasar pembentukan organisasi publik dan organisasi privat yang berbeda. Produk layanan publik itu sama sekali tidak dimotivasi untuk mendapat keuntungan dalam bentuk sejumlah uang atau kekayaan (laba) tertentu. Untuk organisasi publik dengan ciri tertentu, bisa saja mendapatkan keuntungan atas layanan yang dihasilkan, tetapi fokusnya bukan untuk mendapatkan keuntungan atas jasa atau layanan yang diberikan kepada masyarakat (Jumroh & Pratama, 2021).

Teori Kualitas Pelayanan

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengertian berdasarkan UU Pelayanan Publik Dalam Undang-Undang Pelayanan Publik terdapat pengertian Pelayanan publik merupakan 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 (Revida et al., 2021)

Kualitas pelayanan dapat diartikan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan oleh pelanggan serta pengendalian terhadap tingkat keunggulan tersebut guna memenuhi kebutuhan dan keinginan konsumen secara optimal (Tjiptono, 2011). Menurut Lewis dan Booms yang dikutip dalam Wijaya (2011), kualitas pelayanan merupakan ukuran atau tolok ukur seberapa baik layanan yang diberikan mampu memenuhi atau bahkan melampaui ekspektasi pelanggan. Dalam konteks ini, kualitas pelayanan bukan hanya menjadi faktor penting yang membentuk persepsi konsumen terhadap sebuah produk atau jasa, melainkan juga memiliki peran krusial dalam menentukan tingkat kepuasan pelanggan. Semakin tinggi kualitas layanan yang diberikan, maka citra atau reputasi jasa tersebut di mata konsumen akan semakin positif dan kuat.

Teori Kualitas Pelayanan

Kualitas pelayanan dapat diartikan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan oleh pelanggan serta pengendalian terhadap tingkat keunggulan tersebut guna memenuhi kebutuhan dan keinginan konsumen secara optimal (Tjiptono, 2011). Menurut Lewis dan Booms yang dikutip dalam Wijaya (2011), kualitas pelayanan merupakan ukuran atau tolok ukur seberapa baik layanan yang diberikan mampu memenuhi atau bahkan melampaui ekspektasi pelanggan. Dalam konteks ini, kualitas pelayanan bukan hanya menjadi faktor penting yang membentuk persepsi konsumen terhadap sebuah produk atau jasa, melainkan juga memiliki peran krusial dalam menentukan tingkat kepuasan pelanggan. Semakin tinggi kualitas layanan yang diberikan, maka citra atau reputasi jasa tersebut di mata konsumen akan semakin positif dan kuat.

Model Kano 1984

Model kano pertama kali dikembangkan oleh Dr. Noriaki Kano dan temannya pada tahun 1984. Model Kano digunakan untuk mengkategorikan atribut produk atau pelayanan berdasarkan seberapa baik atribut tersebut mampu memuaskan kebutuhan pelanggan.

Must be atau *basic quality*

Merupakan kriteria dasar yang harus dipenuhi. Pelanggan akan kecewa apabila kinerja atribut pelayanan yang diberikan rendah atau atribut pelayanan dihilangkan. Tetapi tidak terlalu memberikan kepuasan berlebih walaupun dengan meningkatkan kinerja atribut pelayanan.

b. One-dimensional atau *performance quality*

Kategori ini bersifat linier artinya jika kinerja atribut pelayanan tinggi maka akan mendorong tingginya tingkat kepuasan pelanggan. Begitu pula sebaliknya, jika kinerja atribut pelayanan rendah maka tingkat kepuasan pelanggan akan menurun.

c. Attractive atau *excitement quality*

Kepuasan pelanggan akan naik secara signifikan dengan meningkatnya kinerja atribut pelayanan. Namun pelanggan tidak akan kecewa jika atribut pelayanan tersebut tidak diberikan

Disamping ketiga kategori diatas, terdapat dua kategori yang tidak terlalu berpengaruh terhadap kepuasan pelanggan yaitu *indifference* dan *reverse*. Untuk kategori *indifference*, kepuasan pelanggan tidak akan terpengaruh kinerja dari atribut pelayanan. Untuk kategori *reverse*, pelanggan semakin tidak puas dengan meningkatnya kinerja atribut pelayanan. Selain itu terdapat kategori *Questionable* artinya kadangkala konsumen merasa puas atau tidak puas jika atribut pelayanan diberikan/tidak diberikan. Model kano mengkategorikan atribut-atribut pelayanan melalui dua pertanyaan yaitu *functional question* dan *dysfunctional question*. *Functional question* menanyakan perasaan konsumen apabila atribut pelayanan dapat dipenuhi, sedangkan *dysfunctional question* menanyakan perasaan konsumen apabila atribut tidak dapat dipenuhi. Setelah itu data akan dianalisis dengan tabel klasifikasi kano.

Layanan Mediasi

Layanan mediasi merupakan layanan konseling yang dilaksanakan konselor terhadap dua pihak (atau lebih) yang sedang dalam keadaan saling tidak menemukan kecocokan. Ketidakcocokan itu menjadikan mereka saling berhadapan, saling bermusuhan. Pihak-pihak yang berhadapan itu jauh dari rasa damai, bahkan mungkin berkehendak saling menghancurkan. Keadaan yang demikian itu akan merugikan kedua pihak (atau lebih). Dengan layanan mediasi konselor berusaha mengantari atau membangun hubungan

diantara mereka, sehingga mereka meng hentikan dan terhindar dari pertentangan lebih lanjut yang merugikan semua pihak.

1. Tujuan Layanan Mediasi

Secara umum, layanan mediasi bertujuan agar tercapai kondisi hubungan yang positif dan kondusif diantara para klien atau pihak-pihak yang bertikai atau bermusuhan. Dengan perkataan lain agar tercapai hubungan yang positif dan kondusif diantara klien yang bertikai atau bermusuhan.

Secara lebih khusus, layanan mediasi bertujuan agar terjadi perubahan atas kondisi awal yang negatif (bertikai atau bermusuhan) menjadi kondisi baru (kondusif dan bersahabat) dalam hubungan antara kedua belah pihak yang bermasalah. Terjadinya perubahan kondisi awal yang cenderung negatif kepada kondisi baru yang positif, misalnya:

- a. Rasa bermusuhan terhadap pihak lain menjadi rasa damai terhadap pihak lain
- b. Adanya perbedaan dibanding yang lain menjadi adanya kebersamaan
- c. Sikap menjauhi pihak lain menjadi mendekati pihak lain
- d. Sikap mau menang sendiri terhadap pihak lain menjadi sikap mau memberi dan menerima pihak lain
- e. Sikap membalas menjadi sikap memaafkan
- f. Sikap kasar dan negatif menjadi sikap lembut dan positif
- g. Sikap mau benar sendiri menjadi sikap memahami
- h. Sikap bersaing menjadi sikap toleran
- i. Sikap destruktif terhadap pihak lain menjadi sikap konstruktif terhadap pihak, dan lain sebagainya.

Pencapaian tujuan layanan mediasi secara khusus di atas, hendaknya tidak hanya sampai pada tingkat pemahaman dan sikap (fungsi pemahaman) saja, melainkan teraktualisasikan dalam tingkah laku nyata yang menyertai hubungan kedua belah pihak yaitu hubungan positif, kondusif, dan konstruktif (membangun hal-hal positif) sehingga dirasakan membahagiakan dan memberikan manfaat yang cukup besar kepada pihak-pihak yang terkait (fungsi pengentasan)

Tujuan dilakukannya mediasi adalah menyelesaikan sengketa antara para pihak dengan melibatkan pihak ketiga yang netral dan imparial. Mediasi dapat mengantarkan para pihak pada perwujudan kesepakatan damai yang permanen dan lestari, mengingat penyelesaian sengketa melalui mediasi, menempatkan dua belah pihak pada posisi yang sama, tidak ada pihak yang dimenangkan atau pihak yang dikalahkan

METODE

Moleong, (2021) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif adalah pendekatan yang digunakan untuk memahami suatu fenomena secara mendalam dari sudut pandang orang yang mengalaminya. Fenomena tersebut bisa berupa perilaku, persepsi, motivasi, atau tindakan yang muncul dalam pengalaman nyata masyarakat. Penelitian kualitatif tidak hanya mengumpulkan data, tetapi juga berusaha menyelami makna dan realitas yang dirasakan subjek penelitian secara menyeluruh. Dengan demikian, pendekatan ini memandang fenomena secara holistik, sesuai dengan konteks kehidupan yang sebenarnya. Dalam praktiknya, penelitian kualitatif menghasilkan data berupa kata-kata, bukan angka. Oleh karena itu, makna menjadi hal utama yang ingin ditangkap peneliti. Konteks sosial, budaya, dan lingkungan tempat penelitian berlangsung sangat memengaruhi hasil yang diperoleh. Peneliti biasanya terjun langsung ke lapangan melalui observasi, wawancara, maupun studi dokumentasi agar data yang terkumpul benar-benar sesuai dengan kondisi nyata.

Jenis dan Sumber Data

Menurut Yin (2003), studi kasus merupakan metode penelitian yang digunakan untuk mempelajari suatu kasus tertentu secara mendalam dalam konteks kehidupan nyata. Dalam konteks penelitian ini, pendekatan studi kasus eksplanatori sangat relevan, karena tidak hanya menjelaskan adanya sengketa tanah, tetapi juga menggali secara mendalam bagaimana pelayanan mediasi di BPN Jawa Timur, khususnya di Kota Surabaya, dilakukan sebagai bentuk penyelesaian sengketa non-litigasi. Penelitian ini akan melihat bagaimana pelayanan mediasi diberikan kepada masyarakat, siapa saja aktor yang terlibat, bagaimana proses negosiasi berjalan, tantangan yang dihadapi, serta sejauh mana pelayanan tersebut efektif dalam menyelesaikan konflik tanah.

Pengumpulan Data

Dalam penelitian studi kasus ini, teknik pengumpulan data menjadi bagian penting untuk mendapatkan informasi yang rinci dan menyeluruh mengenai pelayanan penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi. Tujuan penelitian adalah mengeksplorasi bagaimana pelayanan mediasi di BPN Jawa Timur berjalan, termasuk dinamika, kendala, serta cara petugas memberikan layanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, metode kualitatif dengan pendekatan langsung di lapangan sangat dibutuhkan. Teknik utama yang digunakan adalah wawancara dan observasi, karena keduanya dapat menggambarkan baik pengalaman masyarakat sebagai penerima layanan maupun praktik pelayanan yang diberikan oleh BPN.

Analisi Data

Pendekatan studi kasus eksploratori dengan metode kualitatif dipilih karena sesuai untuk menggali secara mendalam berbagai dimensi pelayanan penyelesaian sengketa tanah. Sengketa tanah bukan hanya soal aspek hukum formal, tetapi juga menyangkut persoalan sosial, psikologis, dan administratif yang melibatkan banyak pihak. Oleh karena itu, analisis data dalam penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis statistik, melainkan untuk memahami bagaimana pelayanan mediasi di BPN Jawa Timur berlangsung dalam praktik, apa saja hambatan yang muncul, dan bagaimana masyarakat sebagai penerima layanan menilai kualitas pelayanan tersebut. Pendekatan kualitatif memberi ruang bagi peneliti untuk menangkap makna dari setiap pengalaman informan, serta menghubungkannya dengan konteks pelayanan publik yang lebih luas, seperti keterbukaan informasi, aksesibilitas layanan, dan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pemerintah. Mengacu pada kerangka analisis Miles & Huberman (2014), analisis data dilakukan melalui tiga tahapan utama yang berjalan secara simultan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Pada tahap reduksi data, peneliti menyaring informasi yang diperoleh dari wawancara, observasi, dan dokumen resmi BPN agar fokus tetap pada pelayanan mediasi.

2. HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Lokasi Penelitian

2.1.1 Gambaran Umum Kota Surabaya

Kota Surabaya terletak di antara garis lintang $07^{\circ} 9'$ hingga $07^{\circ} 21'$ Lintang Selatan dan garis bujur $112^{\circ} 36'$ sampai $112^{\circ} 54'$ Bujur Timur. Kota ini berada di daerah dataran rendah dengan ketinggian berkisar antara 3 hingga 6 meter di atas permukaan laut, kecuali di bagian selatan yang memiliki ketinggian antara 25 hingga 50 meter di atas permukaan laut. Administrasi Surabaya terbagi menjadi 31 kecamatan dan 153 kelurahan. Kecamatan dengan wilayah terluas adalah Benowo seluas sekitar 23,73 km², sementara yang terkecil adalah Simokerto dengan luas 2,59 km². Secara geografis, bagian utara dan timur Surabaya berbatasan dengan Selat Madura, bagian selatan berbatasan dengan Kabupaten Sidoarjo, dan bagian barat berbatasan dengan Kabupaten Gresik.

Badan Pertanahan Nasional Jawa Timur di Kota Surabaya

Provinsi Jawa Timur adalah salah satu daerah administratif di Indonesia yang berada di bagian timur Pulau Jawa. Kota Surabaya sebagai ibu kotanya, Jawa Timur memiliki total luas wilayah sekitar 47.995 km², yang terdiri dari daratan seluas 42.557 km² (88,71%) dan wilayah kepulauan, terutama Madura, seluas 5.418 km² (11,29%). Pada tahun 2023, jumlah penduduk provinsi ini mencapai sekitar 41,6 juta jiwa dengan

kepadatan penduduk 867 jiwa per km², di mana hampir seperempatnya tinggal di daerah metropolitan Surabaya.

Kantor Pertanahan Kota Surabaya terbagi menjadi dua unit, yaitu Kantor Pertanahan Kota Surabaya I dan Kantor Pertanahan Kota Surabaya II. Pembagian ini dilakukan untuk meningkatkan efektivitas pelayanan pertanahan di kota dengan wilayah kerja yang luas. Wilayah kerja Kantor Pertanahan Surabaya I mencakup 15 kecamatan, sedangkan Kantor Pertanahan Surabaya II melayani 16 kecamatan lainnya, termasuk kecamatan seperti Semampir, Kenjeran, Bulak, Tambaksari, dan Wonokromo.

Tugas utama BPN Jawa Timur di Surabaya meliputi penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pertanahan nasional, pengelolaan administrasi pertanahan, pelayanan pendaftaran tanah, pengukuran serta pendaftaran hak atas tanah, hingga penyelesaian sengketa pertanahan. BPN juga berperan penting dalam mendukung program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) untuk mempercepat pengukuran dan pendaftaran tanah secara menyeluruh di wilayah Surabaya guna mewujudkan kepastian hukum atas tanah bagi masyarakat.

Hasil Penelitian

Data hasil penelitian ini diperoleh dari observasi, wawancara dan dokumentasi. Sumber informan dalam wawancara tersebut terdiri dari masyarakat yang menggunakan layanan mediasi, Kepala Bidang Penanganan Mediasi dan pejabat yang memimpin mediasi di BPN Jawa Timur. Peneliti akan memberikan hasil penelitian deskriptif tentang Kualitas Layanan Mediasi Badan Pertanahan Nasional Jawa Timur di Kota Surabaya dengan mengacu pada kualitas pelayanan mediasi dengan pendekatan teori Kano (1984) dengan indikator antara lain: *Must Be* (kebutuhan dasar layanan mediasi), *One Dimensional* (Kinerja Layanan), *Attractive* (fitur tambahan yang membuat sangat puas), *Indifferent* (Netral / Mempengaruhi Kepuasan) dan *Reverse* (tidak disukai jika ada). Kualitas Layanan mediasi BPN yang andal sangat penting karena mediasi menawarkan jalur penyelesaian sengketa pertanahan yang lebih cepat, biaya efektif, dan kekeluargaan dibandingkan melalui proses pengadilan yang bisa berlarut-larut, penyelesaian sengketa yang tuntas memberikan kedamaian dan kepastian hukum bagi para pihak, memungkinkan mereka untuk memanfaatkan dan mengelola aset tanahnya dengan tenang serta mediasi yang dilakukan dengan baik dapat mencegah eskalasi sengketa menjadi konflik yang lebih luas yang mengganggu kerukunan sosial.

1. *Must Be* (kebutuhan dasar layanan mediasi)

Merupakan kriteria dasar yang harus dipenuhi. Masyarakat akan kecewa apabila kinerja atribut pelayanan yang diberikan rendah atau atribut pelayanan dihilangkan. Tetapi tidak terlalu memberikan kepuasan berlebih walaupun dengan meningkatkan kinerja atribut pelayanan.

Dalam konteks layanan mediasi pertanahan, kebutuhan dasar mencakup hal-hal yang secara normatif wajib dipenuhi oleh lembaga, seperti kepatuhan pada prosedur dan regulasi, kejelasan alur layanan, profesionalitas mediator, ketepatan waktu, kenyamanan ruang mediasi, serta jaminan objektivitas dan kerahasiaan informasi. Masyarakat yang datang ke BPN umumnya tengah menghadapi persoalan sengketa atau konflik tanah yang sensitif, sehingga mereka memiliki ekspektasi minimal bahwa layanan mediasi akan berjalan sesuai ketentuan dan standar. Pemenuhan kebutuhan dasar ini bukan sekadar meningkatkan kualitas, tetapi merupakan syarat agar proses mediasi dapat berlangsung secara sah, tertib, dan dapat diterima oleh semua pihak.

Hasil wawancara yang dilakukan kepada Kepala Bidang Penanganan di BPN Bapak Wikantadi Kasumbogo pada tanggal 01 Desember 2025 di Kantor tersebut mengungkapkan :

“Mediator wajib memiliki kemampuan komunikasi efektif, pemahaman hukum pertanahan yang kuat, kemampuan negosiasi, netralitas tinggi, serta integritas dan etika profesional yang terjaga”

“SOP mediasi dijalankan secara konsisten mulai dari pendaftaran kasus, penjadwalan, pelaksanaan mediasi, hingga dokumentasi hasil. SOP tersebut didokumentasikan dan disosialisasikan ke seluruh tim mediator

Penjadwalan dilakukan secara sistematis dengan memperhatikan ketersediaan para pihak dan mediator serta memperhitungkan urgensi kasus. Biasanya menggunakan kalender elektronik untuk koordinasi yang efektif”

Demikian juga hasil wawancara yang dilakukan kepada Pejabat yang memimpin mediasi Bapak Eko Hariyanto di BPN pada tanggal 01 Desember 2025 di Kantor tersebut mengungkapkan :

“Mediator dan anggota tim harus menguasai hukum dan peraturan pertanahan, teknik mediasi dan negosiasi, kemampuan komunikasi interpersonal yang baik, serta integritas dan netralitas dalam menangani sengketa

SOP dijalankan secara konsisten dengan monitoring berkala oleh Kepala Bidang dan tim pengawas internal yang melakukan audit proses mediasi secara acak

Sering kali keterlambatan terjadi karena ketidaksiapan dokumen dari para pihak, penundaan kehadiran peserta mediasi, serta kompleksitas kasus yang memerlukan diskusi lebih panjang”

Berdasarkan hasil wawancara dengan pejabat BPN Jawa Timur, dapat diasumsikan bahwa indikator *Must Be* sebagai kebutuhan dasar layanan mediasi memang menjadi bagian paling fundamental dalam menjamin kualitas penyelesaian sengketa pertanahan di Kota Surabaya. Dari penjelasan narasumber, tampak bahwa BPN secara sadar menempatkan indikator-indikator dasar seperti kompetensi mediator, konsistensi penerapan SOP, ketepatan waktu penjadwalan, serta netralitas dan integritas sebagai unsur wajib yang harus dipenuhi sebelum berbicara mengenai peningkatan layanan pada level yang lebih tinggi. Dalam konteks penelitian ini, pemenuhan kebutuhan dasar tersebut bukan hanya berfungsi sebagai penilaian terhadap kualitas layanan, tetapi juga sebagai barometer untuk melihat apakah pelaksanaan mediasi telah berjalan sesuai standar minimal yang diamanatkan oleh lembaga publik.

Pernyataan Kepala Bidang Penanganan menunjukkan bahwa seorang mediator wajib memiliki kemampuan komunikasi efektif, pemahaman hukum pertanahan yang kuat, kemampuan negosiasi, serta integritas dan etika profesional yang tidak dapat dipisahkan dari tugas mediasi. Hal ini menegaskan bahwa kompetensi mediator merupakan *Must Be* yang tidak bisa dinegosiasikan. Mediator yang tidak memenuhi standar tersebut dapat mengakibatkan proses mediasi berjalan tidak efektif, menurunkan kepercayaan para pihak, bahkan berisiko menimbulkan konflik baru. Selain itu, Kepala Bidang juga menekankan bahwa SOP mediasi dijalankan secara konsisten mulai dari pendaftaran, penjadwalan, pelaksanaan mediasi, hingga dokumentasi hasil. Konsistensi ini memperlihatkan bahwa BPN sangat mengutamakan kepastian prosedural sebagai kebutuhan dasar, sekaligus memastikan bahwa seluruh proses terdokumentasi dengan baik dan transparan.

Hasil wawancara yang dilakukan kepada informan dari masyarakat yang bernama Hana Syarifah tanggal 26 November 2025 mengatakan :

“Informasi awalnya cukup jelas. Saat mendaftar, petugas memberikan secarik kertas yang berisi alur umum dan daftar dokumen yang diperlukan. Namun, untuk jadwal, kami diberitahu bahwa akan dihubungi kemudian, yang menurut saya agak membuat tidak pasti”

“Selama proses berlangsung, mediator terlihat cukup netral. Beliau tidak memihak dan selalu memberikan kesempatan yang sama kepada saya dan pihak lain untuk menyampaikan argumen

“Ya, sejauh ini merasa terjaga. Semua proses dilakukan dalam ruang tertutup dan tidak ada pihak luar yang hadir. Mediator juga menekankan bahwa semua pembicaraan dalam ruangan bersifat rahasia”

Hasil wawancara yang dilakukan kepada informan ke 2 dari masyarakat yang bernama Joko Arifin tanggal 26 November 2025 mengatakan :

“Informasi mengenai kejelasan informasi, petugas memberikan arahan secara langsung mulai dari awal pendaftaran. Untuk jadwal, saya diberitahu kemudian hari juga kadang mendadak dari waktu mediasi, sehingga membuat saya belum ada persiapan”

“Selama proses berlangsung, mediator terlihat cukup gamblang. Beliau memberikan kesempatan yang sama saya dalam memberikan pendapat atau keluhan

“Dalam perlindungan terjaga. Semua proses dilakukan dalam ruang nyaman”

Wawancara dengan Kepala Bidang Penanganan menunjukkan bahwa kompetensi mediator merupakan unsur dasar yang tidak dapat dinegosiasikan. Beliau menegaskan bahwa mediator wajib memiliki kemampuan komunikasi efektif, pemahaman hukum pertanahan yang kuat, kemampuan negosiasi, serta integritas dan etika profesional. Kompetensi ini menjadi *Must Be* karena tanpa kemampuan tersebut proses mediasi akan berlangsung tidak efisien, berpotensi menimbulkan

ketidakpercayaan dari para pihak, dan merusak citra BPN sebagai mediator yang netral. Kepala Bidang juga menekankan bahwa setiap tahapan mulai dari pendaftaran, penjadwalan, pelaksanaan mediasi hingga dokumentasi hasil harus mengikuti SOP yang telah disosialisasikan dan didokumentasikan secara menyeluruh. Penjadwalan kasus dilakukan dengan sistematis menggunakan kalender elektronik untuk memastikan efektivitas koordinasi, terutama dengan mempertimbangkan urgensi kasus dan ketersediaan para pihak. Seluruh upaya ini menunjukkan bahwa kepastian prosedural dan ketepatan waktu merupakan bagian penting dari kebutuhan dasar layanan mediasi.

2. One Dimensional (Kinerja Layanan)

Dalam konteks layanan mediasi pertanahan, indikator ini mencakup unsur-unsur kinerja yang apabila dilaksanakan dengan baik akan menghasilkan tingkat kepuasan yang tinggi, namun apabila tidak terpenuhi akan menimbulkan ketidakpuasan yang signifikan. Komponen seperti ketepatan waktu pelayanan, kecepatan respons petugas, efektivitas proses mediasi, ketelitian administrasi, kemampuan mediator dalam mengelola dinamika konflik, serta tingkat profesionalisme selama proses berlangsung merupakan elemen-elemen utama dari indikator *One Dimensional* yang sangat dirasakan pengaruhnya oleh pengguna layanan. Dengan kata lain, indikator ini menjadi cerminan langsung dari kualitas layanan yang dirasakan secara nyata oleh masyarakat.

Bagi BPN sendiri, indikator *One Dimensional* berperan sebagai barometer kinerja yang dapat digunakan untuk evaluasi internal maupun pengambilan keputusan manajerial. Melalui pengukuran aspek-aspek ini, BPN dapat mengetahui di mana letak hambatan yang mengganggu performa layanan, apakah pada aspek kecepatan respons, ketelitian administrasi, atau efektivitas mediasi dalam membantu pihak-pihak menemukan kesepakatan. Temuan ini akan sangat relevan dalam perencanaan peningkatan kapasitas mediator, penyempurnaan SOP, ataupun penguatan koordinasi antarunit. Dengan demikian, indikator *One Dimensional* tidak hanya membantu menilai kualitas layanan dari sisi penerima, tetapi juga berperan penting bagi pengembangan sistem pelayanan yang lebih responsif dan profesional.

Data di lapangan di sediakan form layanan pengaduan tatap muka sesuai dengan status permasalahan tanah. Hasil wawancara yang dilakukan kepada Kepala Bidang Penanganan di BPN Bapak Wikantadi Kasumbogo pada tanggal 01 Desember 2025 di Kantor tersebut mengenai indikator ini mengungkapkan :

*“BPN menyediakan layanan pengaduan yang responsif melalui call center dan layanan tatap muka. Setiap komplain segera dicatat dan ditindaklanjuti secara transparan
Informasi perkembangan mediasi disampaikan secara berkala kepada para pihak melalui SMS, email, atau secara langsung saat mediasi berlangsung sesuai dengan SOP
BPN menggunakan bahasa yang jelas dan mudah dipahami, serta menyediakan sesi penjelasan hasil mediasi dan dokumen resmi hasil kesepakatan secara transparan
Proses mediasi sudah cukup efisien dengan SOP yang terstruktur, namun perlu peningkatan pada digitalisasi sistem untuk mempercepat administrasi dan memudahkan akses informasi”*

Upaya peningkatan akurasi dilakukan melalui verifikasi dokumen sebelum mediasi dan koordinasi dengan instansi terkait untuk memastikan keabsahan bukti secara cepat. Meski demikian, ia mengakui bahwa efisiensi proses sering terhambat oleh koordinasi antara pihak yang berperkara dan ketidaksiapan administrasi, misalnya dokumen yang belum lengkap, keterlambatan kehadiran para pihak, dan kompleksitas kasus yang membutuhkan waktu diskusi lebih panjang

Hasil wawancara yang dilakukan kepada informan dari masyarakat yang bernama Hana Syarifah tanggal 26 November 2025 mengatakan :

*“BPN menyediakan layanan pengaduan yang responsif melalui call center dan layanan tatap muka. Setiap komplain segera dicatat dan ditindaklanjuti secara transparan”
“Informasi perkembangan mediasi disampaikan secara berkala kepada para pihak melalui SMS, email, atau secara langsung saat mediasi berlangsung sesuai dengan SOP
“Proses mediasi sudah cukup efisien dengan SOP yang terstruktur, namun perlu peningkatan pada digitalisasi sistem untuk mempercepat administrasi dan memudahkan akses informasi”*

Hasil wawancara yang dilakukan kepada informan ke 2 dari masyarakat yang bernama Joko Arifin tanggal 26 November 2025 mengatakan :

“BPN menyiapkan layanan pengaduan yang responsif melalui call center namun saya tidak begitu paham prosedurnya. Setiap keluhan akan ditindaklanjuti nantinya”, “Menegenai perkembangan hasil mediasi disampaikan secara berkala kepada para pihak secara langsung disesuaikan dengan peraturan yang di sana”

“Proses mediasi dengan adanya SOP yang terstruktur dapat memudahkan kita dalam mengakses informasi”

Dari sisi penerima layanan, wawancara dengan informan masyarakat pertama, Hana Syarifah, pada 26 November 2025 juga menunjukkan persepsi yang sejalan. Ia menyampaikan bahwa layanan pengaduan BPN cukup responsif, di mana setiap keluhan dicatat dan ditindaklanjuti secara terbuka. Informasi perkembangan mediasi disampaikan secara berkala melalui SMS, email, atau langsung selama proses berlangsung. Ia menilai bahwa efisiensi proses mediasi cukup baik karena didukung SOP yang terstruktur, meskipun ia juga setuju bahwa digitalisasi sistem masih perlu diperkuat untuk mempercepat akses informasi.

3. Attractive (fitur tambahan yang membuat sangat puas)

Indikator *Attractive* berfokus pada fitur-fitur tambahan atau inovasi pelayanan yang mampu menciptakan pengalaman positif yang melampaui ekspektasi masyarakat. Dalam konteks layanan mediasi BPN, indikator ini dapat berupa kemudahan akses informasi melalui platform digital, ruang mediasi yang lebih nyaman, penyediaan pendampingan administratif tambahan, atau kehadiran mediator dengan kemampuan interpersonal yang tinggi sehingga proses mediasi terasa lebih humanis dan membantu mengurangi ketegangan antar pihak yang bersengketa.

Pentingnya indikator ini terletak pada kemampuannya untuk menciptakan nilai tambah yang membuat layanan mediasi BPN tidak hanya sekadar “berfungsi” tetapi juga “berkesan”. Fitur-fitur yang tergolong *Attractive* dapat meningkatkan rasa percaya masyarakat terhadap BPN karena menunjukkan bahwa lembaga tidak hanya memenuhi standar minimal, tetapi juga berupaya memberikan pengalaman terbaik bagi warganya. Dalam jangka panjang, keberadaan fitur tambahan ini dapat memperkuat citra BPN sebagai lembaga yang inovatif, adaptif, dan mengutamakan pelayanan publik berkualitas. Terlebih dalam penyelesaian sengketa pertanahan yang cenderung sensitif, emosional, dan membutuhkan pendekatan komunikatif keberadaan layanan yang bersifat menarik ini dapat menurunkan tingkat ketegangan, mempercepat proses kesepakatan, dan meningkatkan kepuasan para pihak.

Hasil wawancara yang dilakukan kepada Kepala Bidang Penanganan di BPN Bapak Wikantadi Kasumbogo pada tanggal 01 Desember 2025 di Kantor tersebut mengenai indikator ini mengungkapkan :

“Pengembangan sistem digital saat ini Sudah dikembangkan sistem notifikasi melalui SMS dan WhatsApp untuk pengingat jadwal serta update status kasus, dan ada juga konsultasi daring namun masih dalam tahap awal

Masyarakat menyambut positif setiap kemudahan digital, terutama dalam hal notifikasi jadwal, karena mengurangi ketidakhadiran. Namun masih ada yang belum familiar sehingga perlu sosialisasi lebih lanjut, fasilitas yang nyaman, privasi terjaga, dan perlengkapan lengkap sangat berpengaruh pada kepuasan pengguna, karena menciptakan suasana kondusif bagi penyelesaian masalah

Layanan tambahan seperti konsultasi daring dan ruang mediasi yang representatif jelas meningkatkan kepuasan pengguna karena memberikan kemudahan dan kenyamanan lebih”

Demikian juga hasil wawancara yang dilakukan kepada Pejabat yang memimpin mediasi Bapak Eko Hariyanto di BPN pada tanggal 01 Desember 2025 di Kantor tersebut mengungkapkan :

“Dalam pemanfaatan sistem digital, kita sudah mulai ada penggunaan reminder jadwal via SMS dan WhatsApp, pelacakan status kasus secara online, serta konsultasi daring meskipun masih terbatas cakupannya, dengan begitu masyarakat memberikan respons positif terhadap digitalisasi, terutama kemudahan dalam memperoleh informasi. Pengembangan sistem digital lebih lanjut sangat diperlukan untuk meningkatkan layanan

Untuk saat ini Ruang mediasi saat ini layak dengan privasi yang terjaga, kenyamanan ruang memang sangat berpengaruh pada kelancaran dan suasana mediasi sehingga terus diupayakan

peningkatannya serta tim secara rutin memberikan briefing singkat dan edukasi kepada para pihak sebelum mediasi agar memahami proses dan tata cara, sehingga proses berjalan lancar”

Berdasarkan hasil wawancara dengan para pejabat BPN Jawa Timur, dapat diasumsikan bahwa indikator Attractive sudah menggambarkan fitur-fitur tambahan yang tidak secara wajib diharapkan oleh masyarakat, tetapi ketika diberikan mampu menciptakan kepuasan yang jauh lebih tinggi dan memberikan nilai tambah terhadap pengalaman pelayanan. Informasi dari Kepala Bidang Penanganan menunjukkan bahwa BPN telah mulai mengembangkan berbagai inovasi, terutama pada aspek digitalisasi layanan. Misalnya, sistem notifikasi melalui SMS dan WhatsApp digunakan sebagai pengingat jadwal mediasi dan penyampaian informasi perkembangan kasus. Inovasi ini menerima respons positif dari masyarakat karena membantu mengurangi ketidakhadiran dan meningkatkan kepastian informasi. Selain itu, BPN juga mulai menyediakan fasilitas konsultasi daring, meskipun masih dalam tahap awal pengembangan. Upaya ini mencerminkan komitmen BPN untuk menyesuaikan diri dengan kebutuhan masyarakat modern yang menginginkan layanan cepat, fleksibel, dan mudah diakses.

4. Indifferent (Netral / Mempengaruhi Kepuasan)

Aspek ini membantu peneliti membedakan aspek-aspek layanan yang sesungguhnya tidak berdampak signifikan terhadap tingkat kepuasan maupun ketidakpuasan pengguna. Dalam konteks pelayanan publik, termasuk layanan mediasi pertanahan, tidak semua elemen pelayanan memiliki nilai yang sama di mata masyarakat. Beberapa fitur atau atribut layanan mungkin dianggap tidak relevan, tidak terlalu diperhatikan, atau tidak memengaruhi pengalaman pengguna secara langsung. Dengan mengidentifikasi indikator *Indifferent*, peneliti dapat mengetahui fitur mana yang tidak perlu menjadi prioritas dalam pengembangan layanan karena tidak memberikan pengaruh berarti terhadap persepsi masyarakat. Hal ini sangat penting untuk efisiensi manajerial, pengalokasian anggaran, dan fokus peningkatan kualitas layanan yang benar-benar memberikan nilai.

Secara keseluruhan, indikator Indifferent menjadi instrumen analisis yang krusial dalam memastikan upaya perbaikan layanan mediasi lebih strategis, tepat sasaran, dan sesuai dengan kebutuhan nyata pengguna. Dengan memfokuskan peningkatan pada atribut layanan yang memang berdampak terhadap kepuasan, sementara atribut Indifferent tetap dipelihara dalam batas efisiensi biaya dan efektivitas, BPN dapat meningkatkan mutu layanan mediasi secara berkelanjutan sesuai dengan harapan masyarakat, hal ini dapat kita nilai penilaian kualitas layanan indikator Indifferent kategori *cukup*.

5. Reverse (tidak disukai jika ada)

Indikator ini mengidentifikasi atribut layanan yang justru menurunkan kepuasan pengguna ketika hadir, sehingga mendorong penghapusan atau perbaikan untuk menghindari ketidakpuasan yang tidak perlu. Kategori ini muncul ketika responden menunjukkan kepuasan menurun akibat keberadaan fitur tertentu, sering kali disebabkan oleh kesalahpahaman, ketidaksesuaian ekspektasi, atau elemen layanan yang dianggap mengganggu, seperti prosedur administratif berlebihan atau fasilitas yang tidak relevan dalam konteks mediasi pertanahan. Dalam skripsi ini, indikator Reverse membantu BPN mengklasifikasikan atribut seperti format dokumen internal yang rumit atau prosedur tambahan yang tidak esensial, yang meskipun tidak dikeluhkan secara eksplisit, dapat menjadi "reverse" jika ditemukan melalui survei Kano, sehingga memungkinkan alokasi sumber daya lebih efisien dengan memprioritaskan hanya elemen yang benar-benar meningkatkan kepuasan.

Hasil wawancara yang dilakukan kepada Kepala Bidang Penanganan di BPN Bapak Wikantadi Kasumbogo pada tanggal 01 Desember 2025 di Kantor tersebut mengenai indikator ini mengungkapkan :

“Mengenai kebijakan atau tindakan tertentu pada prosedur yang terlalu birokratis dan kaku terkadang membuat masyarakat merasa bingung dan frustrasi, sehingga perlu disederhanakan sebagai contoh Penambahan formulir atau syarat administrasi baru tanpa sosialisasi yang memadai pernah menimbulkan keluhan dari pengguna layanan serta dalam hal ini Mediator harus

menghindari sikap memihak, mengintervensi hasil secara tidak objektif, serta komunikasi yang kurang jelas atau menekan para pihak untuk mencapai kesepakatan”

Sedangkan hasil wawancara yang dilakukan kepada Pejabat yang memimpin mediasi Bapak Eko Hariyanto di BPN pada tanggal 01 Desember 2025 di Kantor tersebut mengungkapkan :

“Mengenai kebijakan atau tindakan terlalu birokratis, komunikasi yang terkesan formal berlebihan, dan aturan yang kaku tanpa fleksibilitas sering membuat masyarakat merasa terbebani, Penambahan persyaratan administratif mendadak tanpa sosialisasi yang memadai pernah menimbulkan kebingungan dan keluhan, sehingga kita sebagai Mediator harus menghindari sikap memihak, mengintimidasi pihak bersengketa, dan komunikasi yang membingungkan sehingga merusak kepercayaan serta proses mediasi”

Pejabat yang memimpin mediasi, Bapak Eko Hariyanto, dalam wawancara pada tanggal yang sama menambahkan bahwa kebijakan birokratis berlebihan, komunikasi formal yang kaku tanpa fleksibilitas, serta persyaratan administratif mendadak tanpa pemberitahuan jelas pernah memicu keluhan dan kebingungan, yang memperberat beban psikologis pengguna layanan. Ia menekankan perlunya mediator menghindari sikap memihak, intimidasi terhadap pihak bersengketa, atau komunikasi membingungkan yang dapat merusak kepercayaan publik terhadap proses mediasi pertanahan. Contoh seperti ruang tunggu VIP berlebihan atau dokumentasi pro forma terlalu formal, sebagaimana diindikasikan dalam wawancara sebelumnya, semakin memperkuat asumsi bahwa atribut Reverse ini lebih berfokus pada elemen administratif dan sikap yang mengganggu substansi dialog, sehingga masyarakat lebih menghargai kesederhanaan daripada kerumitan prosedural.

Analisis indikator Reverse ini memastikan strategi perbaikan layanan BPN Surabaya lebih tepat sasaran dengan menghindari pemborosan biaya pada fitur yang menimbulkan ketidaksukaan, seperti prosedur kaku atau intervensi tidak netral, sambil memprioritaskan peningkatan berkelanjutan sesuai umpan balik pengguna. Dengan demikian, klasifikasi Kano membantu membedakan antara atribut netral dan yang berpotensi merusak, memungkinkan alokasi sumber daya efisien untuk layanan mediasi yang benar-benar meningkatkan kepuasan masyarakat

Hasil wawancara yang dilakukan kepada informan dari masyarakat yang bernama Hana Syarifah tanggal 26 November 2025 mengatakan :

“Mengenai tindakan atau prosedur administrasi di meja pertama saat pendaftaran terasa agak kaku. Petugasnya kurang fleksibel dan sepertinya hanya berpegang pada buku pedoman tanpa bisa memberikan solusi ketika ada satu dokumen yang formatnya sedikit berbeda, mengenai tekanan atau paksaan alhamdulillah tidak. Mediator kami baik dan selalu menekankan bahwa kesepakatan harus datang dari kemauan kami sendiri. Jika ada tekanan, pasti saya akan sangat kecewa dan proses ini akan gagal dan serta tentang persyaratan dokumen awalnya iya, terasa berbelit. Ada beberapa dokumen yang menurut saya redundant (berulang). Prosesnya akan terasa jauh lebih sederhana dan mudah jika persyaratan dokumennya bisa disederhanakan dan dijelaskan dengan lebih jelas sejak awal”

Hasil wawancara yang dilakukan kepada informan ke 2 dari masyarakat yang bernama Joko Arifin tanggal 26 November 2025 mengatakan :

““Mengenai tindakan atau prosedur administrasi saat pendaftaran mungkin terkadang agak membingungkan saya, mengenai tekanan atau paksaan Mediator tidak pernah melakukan tekanan serta mediator selalu menekankan bahwa kesepakatan harus datang dari kemauan kami sendiri. Jika ada tekanan, pasti saya akan sangat kecewa dan proses ini akan gagal. Ada beberapa dokumen yang menurut saya redundant (berulang) sih tidak begitu memperdulikan yang penting tujuan mediasi tercapai ”

Pendapat informan masyarakat turut memperkuat asumsi dari hasil wawancara ke pejabat BPN, di mana Hana Syarifah menyampaikan bahwa prosedur administrasi saat pendaftaran terasa kaku dan petugas kurang fleksibel dalam menangani dokumen yang sedikit berbeda formatnya. Meski mediator tidak pernah memberikan tekanan, persyaratan dokumen awal yang berbelit dan terkesan redundant membuat proses terasa rumit dan kurang ramah bagi pengguna. Joko Arifin pun merasakan kebingungan yang sama dalam tahapan pendaftaran, walaupun ia tidak terlalu mempermasalahkan hal tersebut asalkan tujuan mediasi tercapai. Kritik ini menggambarkan bagaimana atribut dalam kategori Reverse

berhubungan dengan birokrasi ketat dan kurangnya penyesuaian servis yang efektif dalam memenuhi kebutuhan nyata pengguna.

Analisis indikator Reverse ini membuktikan perannya dalam memandu strategi perbaikan layanan yang lebih tepat sasaran dan efisien di BPN Surabaya. Dengan mengidentifikasi atribut yang menimbulkan ketidaksukaan, seperti prosedur yang kaku dan intervensi mediator yang kurang netral, BPN dapat menghindari pemborosan biaya dan fokus pada atribut yang benar-benar meningkatkan kepuasan masyarakat, hal ini kualitas layanan mediasi indikator reverse di nilai Cukup.

Pembahasan

Kualitas layanan merupakan faktor penting dalam menentukan tingkat kepuasan pelanggan, yang dapat diukur menggunakan berbagai metode teori kualitas jasa. Model *Kano* yang dikembangkan oleh Dr. Noriaki Kano pada tahun 1984 menawarkan pendekatan berbeda namun saling melengkapi dalam mengelola kualitas layanan. Metode sederhana namun mampu dalam meningkatkan layanan kepada pelanggan, dan efeknya kepuasan pelanggan yang dianalisa berdasarkan persepsi pelanggan. Model ini mengklasifikasikan atribut layanan ke dalam lima kategori utama yakni *must be* (*basic quality*), *one-dimensional* (*performance quality*), *attractive* (*excitement quality*), *indifference*, dan *reverse*. Atribut *must be* merupakan hal-hal dasar yang harus dipenuhi agar pelanggan tidak kecewa, sedangkan *one-dimensional* adalah atribut yang secara linier meningkatkan kepuasan saat kinerjanya membaik, dan *attractive* adalah atribut yang jika ada akan memberikan kepuasan berlebih tanpa menimbulkan kekecewaan jika tidak disediakan. Selain itu, kategori *indifference* dan *reverse* menunjukkan atribut yang tidak berpengaruh atau bahkan negatif terhadap kepuasan pelanggan. Dengan menggunakan kombinasi pertanyaan fungsional dan disfungsi, model Kano memetakan bagaimana atribut-atribut ini dapat memengaruhi kepuasan pelanggan secara lebih rinci (Pada et al., 2017). Model Kano memberikan pendekatan strategis dalam mengelola berbagai atribut layanan dengan fokus pada dampaknya terhadap kepuasan, membantu prioritas perbaikan layanan agar sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat yang berperan sebagai pelanggan. Hal ini penting untuk menghindari pemborosan sumber daya serta memperkuat aspek-aspek yang dapat memberikan nilai lebih signifikan kepada pengguna jasa mediasi. Model Kano membantu mengkategorikan atribut layanan sehingga organisasi dapat mengelola prioritas peningkatan yang sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan pelanggan. Pendekatan ini sangat relevan dalam konteks pengelolaan layanan publik yang menuntut efektivitas, efisiensi, dan responsivitas tinggi guna menjaga kepercayaan masyarakat dan meningkatkan kepuasan atas layanan mediasi yang diberikan (Najib, 2018). Penyelesaian sengketa pertanahan umumnya mengangkat pendekatan non-litigasi yang berfokus pada efisiensi waktu dan pengurangan biaya, seperti yang ditunjukkan dalam studi Gery Hall Simarmata (2024) yang menelaah mekanisme mediasi di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Samosir. Namun, penelitian tersebut masih terbatas pada aspek yuridis normatif dengan kurangnya analisis mendalam terhadap faktor kualitas pelayanan dan pengalaman pengguna secara holistik. Selain itu, terdapat kurangnya perhatian pada peran mediator dalam membangun komunikasi yang konstruktif serta pengaruh hambatan administratif dan sumber daya manusia yang menghambat efektivitas mediasi.

Penelitian lain seperti yang dilakukan oleh Putri et al. (2024) berhasil mendokumentasikan implementasi mediasi dalam kasus kesalahan pengukuran luas tanah, menggarisbawahi pentingnya akta perdamaian sebagai produk akhir mediasi. Meski demikian, kajian tersebut belum mengupas secara kritis bagaimana aspek pelayanan seperti kejelasan prosedur, kecepatan respons, dan kapasitas mediator memengaruhi kepuasan dan kepercayaan masyarakat sebagai pengguna jasa mediasi.

Penelitian ini fokus pada bagaimana layanan mediasi sengketa pertanahan dilaksanakan oleh BPN Jawa Timur, dengan tujuan meningkatkan kualitas pelayanan mediasi yang efektif, efisien, dan adil sesuai dengan peraturan yang berlaku. Penelitian ini penting karena mediasi menjadi alternatif penyelesaian sengketa tanah yang cepat, murah, dan dapat menjaga hubungan baik antar pihak yang bersengketa.

Gap atau kekurangan dari penelitian terdahulu yang diidentifikasi sebagai berikut: Banyak penelitian terdahulu yang membahas mediasi sengketa pertanahan tetapi dengan objek kajian yang berbeda, seperti sengketa di wilayah lain (misalnya Semarang) atau kasus khusus seperti pemalsuan

sertifikat tanah dan kasus sertifikat ganda, permasalahan yang belum banyak dikaji secara lengkap adalah kendala-kendala dalam pelaksanaan mediasi di BPN Jawa Timur, misalnya ketidakhadiran pihak yang bersengketa, keterbatasan dokumen administrasi, pergantian pejabat tanpa serah terima yang jelas, serta kendala SDM dan regulasi yang tidak sesuai dengan praktek lapangan, penelitian sebelumnya juga belum menggali secara mendalam bagaimana model-model peningkatan kualitas layanan mediasi, seperti penerapan model Kano dalam konteks pelayanan publik di BPN Jawa Timur, dengan demikian, penelitian ini memperkuat kajian tentang bagaimana meningkatkan kualitas layanan mediasi sebagai upaya menyelesaikan masalah secara non-litigasi dengan pendekatan manajemen pelayanan publik. Singkatnya, penelitian ini mengisi gap dengan fokus pada evaluasi dan peningkatan kualitas layanan mediasi di BPN Jawa Timur, khususnya di Kota Surabaya, yang belum detil ditangani oleh penelitian terdahulu yang lebih umum atau dengan objek studi yang berbeda.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas layanan mediasi di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Jawa Timur, khususnya di Kota Surabaya, masih menghadapi berbagai tantangan meskipun dasar hukum serta mekanisme pelaksanaan mediasi telah tersedia secara jelas melalui Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020. Temuan utama dari wawancara dengan staf bidang Pemetaan dan Penyelesaian Sengketa, pejabat tim mediasi, serta masyarakat yang pernah menggunakan layanan mediasi menunjukkan bahwa proses mediasi telah berjalan sesuai prosedur, namun efektivitasnya sangat bergantung pada kehadiran para pihak, kelengkapan dokumen, serta kemampuan mediator dalam membangun komunikasi dan menjaga netralitas sepanjang proses.

1. Must Be (kebutuhan dasar layanan mediasi)

Temuan penelitian menunjukkan bahwa aspek dasar seperti kejelasan prosedur, netralitas mediator, konsistensi SOP, ketepatan waktu penjadwalan, dan kelengkapan dokumen merupakan kebutuhan minimal yang harus dipenuhi agar masyarakat tidak mengalami ketidakpuasan. Hal ini sejalan dengan konsep Kano bahwa atribut Must Be tidak meningkatkan kepuasan ketika terpenuhi, tetapi akan menimbulkan ketidakpuasan signifikan ketika gagal dipenuhi. Kondisi tersebut terlihat ketika masyarakat mengeluhkan jadwal mediasi yang berubah mendadak atau dokumen administrasi yang tidak lengkap, yang kemudian menimbulkan persepsi ketidakpastian.

Temuan ini konsisten dengan penelitian Sulistyowati (2014) yang menunjukkan bahwa kepuasan masyarakat BPN sangat bergantung pada pemenuhan harapan dasar seperti kepastian prosedur dan kesesuaian SOP. Penelitian tersebut menegaskan bahwa ketidakpatuhan pada standar dasar akan melahirkan ketidakpuasan yang tidak dapat diimbangi oleh aspek layanan lainnya. Selain itu, hasil penelitian ini juga menguatkan kajian Najib (2018) yang menyatakan bahwa layanan publik harus terlebih dahulu memenuhi standar minimal pelayanan sebagai syarat legitimasi lembaga. Dengan demikian, indikator Must Be dalam konteks mediasi sengketa pertanahan bukan hanya teknis pelayanan, tetapi menjadi komponen legitimasi BPN sebagai lembaga negara. Ketika unsur dasar ini terpenuhi, proses mediasi dapat berjalan lebih terarah, netral, dan dipercaya oleh masyarakat. Dengan ini Hasil penelitian mengenai kualitas layanan mediasi di BPN Surabaya menunjukkan bahwa unsur-unsur dasar yang termasuk dalam kategori Must Be masih menjadi penentu utama kepuasan masyarakat. Unsur-unsur seperti kejelasan prosedur, netralitas mediator, konsistensi SOP, kepastian jadwal, serta kelengkapan dokumen merupakan syarat minimal yang harus dipenuhi agar pengguna layanan tidak merasa kecewa. Teori Kano menjelaskan bahwa komponen dasar ini tidak akan meningkatkan kepuasan ketika terpenuhi, tetapi akan langsung menimbulkan ketidakpuasan besar ketika terjadi kegagalan. Kondisi ini terlihat jelas dalam penelitian ketika masyarakat mengeluhkan jadwal yang berubah mendadak atau dokumen yang tidak lengkap sehingga muncul rasa tidak pasti dalam proses mediasi. Hal tersebut selaras dengan temuan Sulistyowati (2014) yang menegaskan bahwa kepastian prosedur dan kepatuhan terhadap SOP merupakan fondasi utama kepuasan layanan pertanahan. Temuan ini juga menguatkan pendapat Najib (2018) bahwa pemenuhan standar dasar merupakan syarat legitimasi lembaga publik. Dengan demikian, penelitian ini memperkuat kesimpulan bahwa unsur Must Be dalam mediasi pertanahan berfungsi bukan hanya sebagai aspek teknis, tetapi juga sebagai indikator kepercayaan masyarakat terhadap BPN.

One Dimensional (Kinerja Layanan)

Indikator One-Dimensional dalam penelitian ini mencakup responsivitas layanan pengaduan, kecepatan penyampaian informasi, penggunaan bahasa yang jelas, dan ketepatan waktu pelaksanaan mediasi. Atribut ini terbukti berbanding lurus dengan tingkat kepuasan masyarakat—ketika performanya tinggi, kepuasan pengguna meningkat, dan sebaliknya.

Hasil tersebut sesuai dengan teori Kano serta temuan Looy & Shafagatova (2016) yang menegaskan bahwa atribut performance merupakan faktor penentu tingkat kepuasan karena pengguna menilai kualitas layanan berdasarkan efisiensi, kecepatan, dan akurasi informasi. Dukungan penelitian Ummu Kulsum (2023) yang menyatakan bahwa keberhasilan mediasi sangat ditentukan oleh kesiapan sarana pendukung dan kepatuhan pada pedoman teknis semakin memperkuat temuan ini. Namun penelitian lapangan juga menunjukkan bahwa hambatan administratif, ketidaksiapan dokumen, dan koordinasi antar pihak sering memperlambat proses. Hal ini sejalan dengan penelitian Kamoleka & Lucian (2024) yang menemukan bahwa layanan mediasi di sektor publik sering terhambat oleh keterlambatan birokrasi dan kapasitas kelembagaan yang belum optimal. Dengan demikian, indikator One-Dimensional menjadi barometer kinerja BPN dalam memberikan pelayanan yang responsif dan profesional. Perbaikan pada indikator ini dapat secara langsung meningkatkan persepsi masyarakat terhadap kualitas layanan mediasi BPN. Hasil penelitian mengenai kualitas layanan mediasi di BPN Surabaya menunjukkan bahwa unsur-unsur dasar yang termasuk dalam kategori Must Be masih menjadi penentu utama kepuasan masyarakat. Unsur-unsur seperti kejelasan prosedur, netralitas mediator, konsistensi SOP, kepastian jadwal, serta kelengkapan dokumen merupakan syarat minimal yang harus dipenuhi agar pengguna layanan tidak merasa kecewa. Teori Kano menjelaskan bahwa komponen dasar ini tidak akan meningkatkan kepuasan ketika terpenuhi, tetapi akan langsung menimbulkan ketidakpuasan besar ketika terjadi kegagalan. Kondisi ini terlihat jelas dalam penelitian ketika masyarakat mengeluhkan jadwal yang berubah mendadak atau dokumen yang tidak lengkap sehingga muncul rasa tidak pasti dalam proses mediasi. Hal tersebut selaras dengan temuan Sulistyowati (2014) yang menegaskan bahwa kepastian prosedur dan kepatuhan terhadap SOP merupakan fondasi utama kepuasan layanan pertanahan. Temuan ini juga menguatkan pendapat Najib (2018) bahwa pemenuhan standar dasar merupakan syarat legitimasi lembaga publik. Dengan demikian, penelitian ini memperkuat kesimpulan bahwa unsur Must Be dalam mediasi pertanahan berfungsi bukan hanya sebagai aspek teknis, tetapi juga sebagai indikator kepercayaan masyarakat terhadap BPN. Pada kategori One-Dimensional, penelitian menunjukkan bahwa kualitas kinerja layanan memiliki hubungan langsung dan sebanding dengan tingkat kepuasan masyarakat. Kecepatan respons, ketepatan penyampaian informasi, penggunaan bahasa yang jelas, serta pelaksanaan mediasi yang tepat waktu terbukti meningkatkan kepuasan ketika berjalan baik, dan menurunkannya ketika terganggu. Teori Kano menyatakan bahwa aspek kinerja adalah penentu utama kepuasan karena dinilai secara langsung oleh pengguna layanan. Hasil penelitian ini sejalan dengan temuan Looy & Shafagatova (2016) yang menegaskan bahwa efisiensi, kecepatan, dan keakuratan informasi merupakan tolok ukur kepuasan dalam layanan publik. Penelitian ini juga konsisten dengan temuan Ummu Kulsum (2023) yang menekankan pentingnya sarana pendukung dan kesiapan administrasi. Hambatan seperti ketidaksiapan dokumen dan koordinasi yang tidak optimal, sebagaimana ditemukan dalam penelitian ini, sesuai dengan hasil penelitian Kamoleka & Lucian (2024) yang menunjukkan bahwa birokrasi internal merupakan salah satu penyebab berkurangnya efektivitas layanan mediasi. Dengan demikian, komponen One-Dimensional menjadi tolok ukur penting untuk menilai profesionalitas BPN dalam memberikan pelayanan yang responsif.

Attractive (fitur tambahan yang membuat sangat puas)

Indikator Attractive terlihat dari inovasi layanan seperti notifikasi digital melalui SMS/WhatsApp, ruang mediasi yang nyaman, briefing awal sebelum mediasi, serta tindak lanjut setelah proses mediasi selesai. Meskipun tidak diwajibkan oleh SOP, atribut ini menciptakan kepuasan yang sangat tinggi karena masyarakat tidak mengantisipasi keberadaan fitur tersebut. Hal ini selaras dengan teori Kano yang menyatakan bahwa atribut Excitement Quality memberikan nilai tambah signifikan ketika disediakan.

Penelitian Kusumawiranti (2025) mendukung temuan ini dengan menegaskan bahwa fitur-fitur daya tarik dalam pelayanan publik mampu membangun pengalaman positif, mengurangi ketegangan emosional, dan meningkatkan kepercayaan pengguna.

Penerapan fitur Attractive di BPN Surabaya—misalnya tindak lanjut dua minggu setelah mediasi—terbukti menciptakan pengalaman pelayanan yang lebih humanis. Hal ini sangat relevan karena proses mediasi sering melibatkan konflik emosional, sehingga sentuhan interpersonal dan kenyamanan ruang dapat mempengaruhi keberhasilan mediasi dan persepsi masyarakat. Dengan demikian, indikator Attractive menjadi bukti transformasi pelayanan BPN menuju layanan publik yang modern dan lebih berorientasi pada kebutuhan masyarakat. Pada indikator Attractive, penelitian menunjukkan bahwa inovasi layanan seperti notifikasi digital melalui WhatsApp atau SMS, ruang mediasi yang nyaman, briefing awal, dan tindak lanjut pascamediasi memberikan tingkat kepuasan yang sangat tinggi karena dianggap sebagai nilai tambah yang tidak diharapkan sebelumnya oleh masyarakat. Hasil ini selaras dengan teori Kano mengenai Excitement Quality yang dapat meningkatkan pengalaman pengguna tanpa menimbulkan ketidakpuasan apabila tidak tersedia. Penelitian ini mendukung temuan Kusumawiranti (2025) yang menjelaskan bahwa fitur-fitur pelayanan yang bersifat emosional dan humanis dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat dan mengurangi ketegangan dalam proses mediasi. Penelitian terdahulu seperti Simarmata (2024) dan Putri et al. (2024) belum menyinggung aspek-aspek emosional dan nilai tambah pelayanan, sehingga penelitian ini memberikan kontribusi baru dengan menegaskan bahwa fitur Attractive merupakan kekuatan penting dalam menciptakan pelayanan publik yang lebih modern dan responsif terhadap kebutuhan Masyarakat. Kategori Attractive terlihat dari inovasi layanan yang memberikan nilai tambah, seperti notifikasi digital melalui WhatsApp atau SMS, kenyamanan ruang mediasi, briefing awal, serta tindak lanjut setelah proses mediasi selesai. Masyarakat tidak mewajibkan keberadaan komponen-komponen ini, namun kehadirannya menghasilkan kepuasan tinggi dan menciptakan pengalaman yang lebih positif. Teori Kano menyebutkan bahwa komponen yang bersifat mengejutkan atau melampaui ekspektasi dapat meningkatkan kepuasan secara signifikan. Temuan ini sejalan dengan penelitian Kusumawiranti (2025) yang menyatakan bahwa sentuhan humanis dalam layanan publik dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat dan mengurangi ketegangan selama proses mediasi yang sering bernuansa emosional. Penelitian sebelumnya seperti Simarmata (2024) dan Putri et al. (2024) lebih banyak berfokus pada aspek teknis atau yuridis mediasi, sehingga tidak membahas bagaimana nilai tambah pelayanan dapat membentuk pengalaman masyarakat. Dengan demikian, penelitian ini memberikan kontribusi baru dengan menegaskan pentingnya inovasi layanan yang bersifat humanistik dalam meningkatkan kualitas mediasi BPN.

Indifferent (Netral / Mempengaruhi Kepuasan)

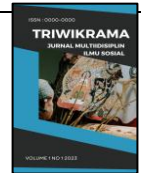
Atribut Indifferent dalam penelitian ini meliputi aspek-aspek administratif internal seperti format dokumen, tata letak ruang rapat, variasi minuman, atau fasilitas tambahan yang tidak berpengaruh signifikan terhadap kepuasan masyarakat. Pengguna layanan cenderung lebih fokus pada substansi mediasi dan kejelasan informasi dibandingkan detail administratif internal. Hasil ini sejalan dengan penelitian Silalahi (2025) yang menyatakan bahwa indikator Indifferent tidak memberikan kontribusi signifikan terhadap kepuasan dan tidak perlu menjadi prioritas dalam pengembangan layanan. Penelitian Muslikan (2023) juga mendukung temuan ini dengan menunjukkan bahwa organisasi publik sering salah memahami prioritas pengguna sehingga mengembangkan fitur yang sebenarnya tidak dianggap penting oleh masyarakat. Dengan memetakan atribut Indifferent, BPN dapat menghindari pemborosan anggaran dan mengalokasikan sumber daya pada aspek layanan yang lebih berdampak, yaitu Must Be, One-Dimensional, dan Attractive. Indikator Indifferent dalam penelitian ini mencakup aspek-aspek seperti tata letak ruang, jenis minuman, atribut administratif internal, atau detail non-esensial lainnya yang tidak memberikan pengaruh signifikan terhadap kepuasan masyarakat. Temuan ini konsisten dengan penelitian Silalahi (2025) yang menyebutkan bahwa atribut Indifferent tidak perlu menjadi prioritas pengembangan karena tidak memengaruhi persepsi pengguna. Hal ini juga didukung oleh Muslikan (2023) yang menunjukkan bahwa organisasi publik sering salah memahami prioritas pengguna dengan menginvestasikan sumber daya pada fitur yang tidak dianggap penting. Penelitian ini

membantu BPN Surabaya mengidentifikasi secara jelas aspek-aspek netral yang tidak perlu dikembangkan secara berlebihan sehingga sumber daya dapat dialokasikan pada atribut yang memiliki dampak lebih besar terhadap kepuasan masyarakat, seperti Must Be dan One-Dimensional. Sementara itu, kategori Indifferent mencakup komponen yang tidak memberi pengaruh berarti terhadap kepuasan masyarakat, seperti variasi minuman, detail tata ruang, format administrasi internal, atau fasilitas tambahan yang tidak bersifat esensial. Pengguna layanan lebih menilai substansi mediasi, kejelasan informasi, dan kualitas komunikasi dibandingkan hal-hal detail yang tidak mempengaruhi jalannya proses. Temuan ini sejalan dengan penelitian Silalahi (2025) yang menjelaskan bahwa unsur-unsur yang bersifat netral tidak memberikan dampak nyata terhadap kepuasan dan tidak perlu dijadikan prioritas perbaikan. Hal tersebut juga konsisten dengan Muslikan (2023) yang menunjukkan bahwa organisasi pelayanan publik sering salah dalam menentukan prioritas sehingga mengembangkan fitur yang kurang relevan bagi pengguna. Penelitian ini membantu BPN Surabaya untuk memetakan komponen yang tidak perlu memperoleh alokasi anggaran berlebih dan mengalihkan sumber daya

Reverse (tidak disukai jika ada)

Atribut Reverse pada layanan mediasi BPN muncul pada prosedur administratif yang terlalu kaku, persyaratan dokumen yang redundant, serta komunikasi yang terlalu formal. Atribut ini bukan hanya tidak dibutuhkan masyarakat, tetapi bahkan menurunkan kepuasan dan membuat proses terasa lebih rumit. Hal ini sejalan dengan teori Kano yang menjelaskan bahwa atribut Reverse adalah fitur yang tidak diinginkan dan justru menimbulkan ketidaksukaan ketika diberikan. Temuan ini konsisten dengan penelitian Syakbani (2025) yang menyatakan bahwa atribut Reverse muncul ketika terjadi ketidaksesuaian antara kebutuhan inti pengguna dan elemen pelayanan tambahan yang tidak relevan.

Selain itu, penelitian Yao et al. (2024) menunjukkan bahwa pengguna layanan publik lebih sensitif terhadap efisiensi proses dan kualitas interaksi daripada formalitas administrasi, mendukung fakta bahwa fitur administratif berlebihan justru merusak pengalaman pengguna. Dengan demikian, indikator Reverse menjadi acuan penting agar BPN tidak menambah atribut yang justru menurunkan kepuasan masyarakat, serta tetap fokus pada elemen layanan yang relevan dan efektif. Peneliti berpendapat bahwa atribut Reverse harus segera diminimalkan karena berpotensi menciptakan citra negatif terhadap BPN dan menghambat tercapainya kesepakatan mediasi, terutama pada kasus sengketa dengan tingkat konflik tinggi. Sementara itu, indikator Reverse muncul pada atribut pelayanan yang justru menimbulkan ketidakpuasan, seperti prosedur administratif yang terlalu kaku, redundansi dokumen, komunikasi petugas yang terlalu formal, serta penggunaan verifikasi berlapis yang memperlambat proses. Temuan ini sesuai dengan teori Kano yang menjelaskan bahwa atribut Reverse dapat menurunkan kepuasan ketika dianggap tidak relevan atau membebani masyarakat. Hasil ini juga sejalan dengan penelitian Syakbani (2025) yang menemukan bahwa atribut Reverse muncul akibat ketidaksesuaian antara kebutuhan inti pengguna dan fitur layanan yang diberikan. Selain itu, penelitian Yao et al. (2024) menguatkan bahwa pengguna layanan publik lebih menghargai efisiensi dan interaksi interpersonal daripada formalitas administratif. Penelitian ini memberikan kontribusi penting dengan menunjukkan bahwa beberapa prosedur dan mekanisme verifikasi yang ada di BPN Surabaya berpotensi mengganggu pengalaman pengguna, sehingga perlu dilakukan penyederhanaan alur administrasi dan perubahan pendekatan komunikasi agar layanan menjadi lebih ramah dan efektif. Kategori Reverse muncul pada komponen yang justru menimbulkan ketidaksukaan pengguna layanan, seperti prosedur administratif yang terlalu kaku, persyaratan dokumen yang berulang, verifikasi berlapis yang memperlambat proses, serta komunikasi petugas yang terlalu formal. Berdasarkan teori Kano, komponen Reverse adalah unsur yang tidak seharusnya ditambahkan karena kehadirannya justru menurunkan kepuasan. Hasil ini konsisten dengan penelitian Syakbani (2025) yang menunjukkan bahwa komponen Reverse muncul ketika layanan tidak sesuai kebutuhan inti pengguna tetapi tetap dipaksakan dalam pelaksanaan. Penelitian Yao et al. (2024) juga menegaskan bahwa masyarakat lebih menghargai efisiensi dan kualitas interaksi daripada formalitas administrasi yang berlebihan. Oleh karena itu, penelitian ini menekankan pentingnya penyederhanaan alur administrasi, pengurangan proses yang



tidak perlu, serta peningkatan fleksibilitas komunikasi petugas agar pengalaman masyarakat menjadi lebih positif dan efektif.

Kesimpulan

Berdasarkan analisis layanan mediasi pertanahan di BPN Surabaya menggunakan teori Kano, dapat disimpulkan bahwa kualitas pelayanan sangat dipengaruhi oleh pemenuhan lima kategori utama, yaitu Must Be, One-Dimensional, Attractive, Indifferent, dan Reverse. Unsur Must Be menjadi fondasi utama kepuasan, di mana kejelasan prosedur, kepastian jadwal, kelengkapan dokumen, dan netralitas mediator merupakan syarat minimal yang harus dipenuhi agar masyarakat tidak mengalami kekecewaan. Ketika unsur dasar ini gagal dipenuhi, masyarakat langsung merasakan ketidakpuasan, sehingga pemenuhannya menjadi prioritas penting dalam menjaga kepercayaan publik terhadap BPN.

Pada kategori One-Dimensional, kualitas kinerja layanan terbukti memiliki hubungan langsung dengan tingkat kepuasan. Kecepatan respons, ketepatan informasi, dan pelaksanaan mediasi yang tepat waktu merupakan faktor yang secara signifikan meningkatkan kepuasan ketika berjalan baik, serta menurunkannya ketika mengalami hambatan. Hal ini menunjukkan bahwa aspek kinerja petugas menjadi indikator profesionalitas BPN dalam memberikan pelayanan publik.

Selanjutnya, kategori Attractive menegaskan bahwa inovasi layanan yang melampaui ekspektasi—seperti notifikasi digital, ruang mediasi yang nyaman, pendampingan awal, dan tindak lanjut setelah mediasi—mampu menciptakan pengalaman positif dan meningkatkan kepuasan masyarakat meskipun tidak menjadi tuntutan utama. Nilai tambah ini berperan dalam membangun citra humanis dan modern bagi BPN.

Kategori Indifferent menunjukkan bahwa terdapat komponen layanan yang tidak memiliki dampak signifikan terhadap kepuasan, misalnya variasi minuman atau detail tata ruang yang tidak berpengaruh langsung pada substansi mediasi. Temuan ini membantu BPN untuk memfokuskan sumber daya pada aspek yang benar-benar penting bagi pengguna layanan.

Terakhir, kategori Reverse memperlihatkan bahwa beberapa komponen justru menurunkan kepuasan, seperti prosedur yang terlalu kaku, persyaratan dokumen berulang, dan verifikasi berlapis. Ketidakefisienan ini menimbulkan pengalaman negatif bagi masyarakat dan menuntut BPN untuk menyederhanakan alur administratif serta meningkatkan fleksibilitas komunikasi petugas.

Secara keseluruhan, penelitian ini menunjukkan bahwa optimalisasi pelayanan mediasi di BPN Surabaya harus menekankan pemenuhan unsur dasar dan peningkatan kinerja layanan, sekaligus mengembangkan inovasi yang memberi nilai tambah namun tetap menghindari proses yang tidak efisien. Pendekatan ini tidak hanya meningkatkan kepuasan masyarakat, tetapi juga memperkuat peran BPN sebagai lembaga yang kredibel dan responsif dalam penyelesaian sengketa pertanahan.

Saran

1. BPN Jawa Timur

Perlu nya peningkatan sosialisasi ke masyarakat mengenai prosedur mediasi agar menghindari beban kepada masyarakat dalam pemenuhan persyaratan mediasi .

2. Masyarakat

Diharapkan meningkatkan pemahaman mengenai mediasi dan prosedur melalui bagian informasi agar dalam melaksanakan mediasi tidak mengalami kesulitan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abbas, S. (2009). *Mediasi : Dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat & Hukum Nasional*. Sinar Grafika.
- Ach. Fadlail, & Maria Ulfa. (2024). Peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai Mediator dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan. *Demokrasi: Jurnal Riset Ilmu Hukum, Sosial Dan Politik*, 2(1), 213-221. <https://doi.org/10.62383/demokrasi.v2i1.751>
- Auli, R. C. (2022). Contoh Kasus Sengketa Tanah dan Penyelesaiannya. *Hukum Online*.
- BPN. (2025). *Laporan Kinerja Tri Wulan II Tahun 2025*. Kementrian ATR / BPN.
- BPN, A. (2020). *Permen ATR No 21 Tahun 2020 Tentang penanganan Penyelesaian Kasus Pertanahan*.
- Chandra, T. (2020). *Service Quality, Consumer Satisfaction, Dan Consumer Loyalty: Tinjauan Teoritis*. CV IRDH.
- Hermansyah. (2017). *PENYELESAIAN SENGKETA TANAH*. 41-70.
- IRHAMNA, S. (2020). *PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN MELALUI MEDIASI OLEH KANTOR PERTANAHAN LOMBOK BARAT*.
- Jumroh, & Pratama, Y. J. (2021). *Implementasi Pelayanan Publik (Teori dan Praktik)*. Insan Cendekia Mandiri.
- Kano. (1984). Attractive Quality and Must-be Quality. *The Jurnal of Japanese Society for Quality Contro*, 2 No 2.
- Kasmir. (2010). *Pemasaran Bank*. 148-149.
- Kusumawiranti, R. (2025). *Kualitas Layanan dan Kepuasan Masyarakat: Pilar Utama Pelayanan Publik di Era Modern*. <https://new.widyamataram.ac.id/content/news/kualitas-layanan-dan-kepuasan-masyarakat-pilar-utama-pelayanan-publik-di-era-modern>
- Looy, A. Van, & Shafagatova, A. (2016). Business process performance measurement : a structured literature review of indicators , measures and metrics. *SpringerPlus*, 1-24. <https://doi.org/10.1186/s40064-016-3498-1>
- Miles, & Huberman. (2014). *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook, Edition 3*. UI-Press.
- Moleong, L. (2021). *Metodologi Penelitian Kualitatif* (40th ed.). Remaja RosdaKarya.
- Muslikan, B. A. (2023). *Kebijakan Pelayanan Publik Dalam Penyelenggaraan Pertanahan*. 65-80.
- Najib, M. F. (2018). *Integrasi Model Servqual dan Model Kano dalam Menganalisis Atribut Kualitas Layanan Perusahaan Penyedia Jasa Layanan Logistik*.
- Nasional, B. P. (2017). *Bpn as a mediator in the resolution of land disputes in indonesian following perkaban no. 11 2016*. 19(2), 95-105.
- Pada, P., Bongkar, J., Dan, M., & Asnawi, A. (2017). *Servqual Model terhadap kepuasan pelanggan - Anita Asnawi JIABI - Vol. 1 No. 1. Juli 2017*. 1(1), 1-13.
- Putri, B. S., Muhibbin, M., & Isnaeni, D. (2024). *PENYELESAIAN SENGKETA TANAH MELALUI MEDIASI ATAS TERJADINYA KESALAHAN PENGUKURAN LUAS TANAH DALAM SERTIFIKAT (Studi Kasus di Dusun*

Jajar, Desa Selopuro, Kecamatan Selopuro, Kabupaten Blitar). 9830-9849.

Revida, E., Aisyah, S., & Florance, A. (2021). *Manajemen Pelayanan Publik*. Yayasan Kita Menulis.

Silalahi, I. C. (2025). *Transformasi Digital Pertanahan: Modernisasi dan Kepastian Hukum Melalui Sertipikat Tanah Elektronik*. <https://marinews.mahkamahagung.go.id/artikel/transformasi-digital-pertanahan-modernisasi-dan-kepastian-09h>

Sulistyowati, E. (2014). *ANALISIS PENGARUH KUALITAS PELAYANAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL (BPN) TERHADAP KEPUASAN*. IV(1), 48-68.

Syakbani, F. F. (2025). *Application of Kano Model for Customer Satisfaction Analysis of Health Center Service Quality*. 5(2), 193-203.

Tjiptono, F. (2011). *Service, Quality & Satisfaction*. CV. Andi Offset.

Wijaya. (2011). *Manajemen Kualitas Jasa Desain Servqual, QFD, dan Kano disertai Contoh Aplikasi dalam Kasus Penelitian*. INDEKS.

Yao, H., Guo, P., Du, W., Zhang, Y., Li, T., & Xiao, G. (2024). Heliyon Service demand analysis and optimization strategy construction of emergency observation patients based on the Kano model. *Heliyon*, 10(16), e36323. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e36323>