

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS  
LENGKAP (PTSL) DI KABUPATEN LAMPUNG SELATAN**

**(Skripsi)**

**Oleh**

**TAUFIK IMAM ASHARI**



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS LAMPUNG**

**BANDAR LAMPUNG**

**2018**

## **ABSTRAK**

### **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DI KABUPATEN LAMPUNG SELATAN**

**Oleh:**

**TAUFIK IMAM ASHARI**

Masalah sengketa tanah yang sering terjadi dimasyarakat karena belum meratanya bukti surat kepemilikan tanah yang sah dimiliki oleh masyarakat. Karena itu, pemerintah pada tahun 2016 membuat kebijakan tentang percepatan persertipikatan tanah secara masal dan gratis yang dibiayai oleh pemerintah. Kebijakan ini disebut Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang tujuannya yaitu mensertipikatkan seluruh bidang tanah yang belum memiliki sertipikat dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan. Penelitian ini dilakukan untuk melihat keberhasilan implementasi kebijakan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di Kabupaten Lampung Selatan, penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di Kabupaten Lampung Selatan yang ditinjau dari teori Van Metter dan Van Horn, meliputi unsur standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, hubungan antar organisasi, karakteristik agen pelaksana, disposisi implementator, dan kondisi ekonomi, sosial dan politik. Secara menyeluruh belum optimal karena ada dua indikator yang tidak sesuai dengan teori Van Metter dan Van Horn.

**Kata kunci : Kebijakan publik, Implementasi, Sertipikasi Tanah**

## **ABSTRACT**

### **POLICY IMPLEMENTATION OF PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) IN SOUTH LAMPUNG REGENCY**

**By:**

**TAUFIK IMAM ASHARI**

Land Disputes (Sengketa Tanah) problems often occur in the community caused by the valid land ownership certificate still uneven owned in the community. Therefore, in 2016 the government made a policy to accelerate the process land titles massly and free financed by the government. This policy is called Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) whose purposes is to certify all land plots that still does not have certificates and to prevents disputes and conflicts over lands. This research was conducted to see the successful implementation of Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) in South Lampung Regency, this research used descriptive qualitative method. The results of the research indicate that the policy of Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) in South Lampung Regency, evaluated by use Van Meter and Van Horn theory, includes standard elements and policy targets, resources, inter-organizational relations, characteristics of implementation agent, disposition of implementer, economic condition, social and political. Overall not yet optimal because there are two indicators that are not in accordance with the theory.

**Keywords : Public policy, Implementation, Certification of land**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS  
LENGKAP (PTSL) DI KABUPATEN LAMPUNG SELATAN**

**Oleh**

**TAUFIK IMAM ASHARI**

**Skripsi**

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar  
SARJANA ADMINISTRASI NEGARA  
Pada**

**Jurusan Ilmu Administrasi Negara  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS LAMPUNG**

**BANDAR LAMPUNG**

**2018**

**Judul Skripsi : IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS  
LENGKAP (PTSL) DI KABUPATEN  
LAMPUNG SELATAN**

**Nama Mahasiswa : Taufik Imam Ashari**

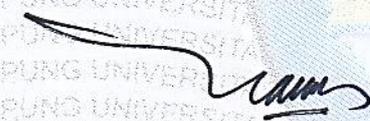
**Nomor Pokok Mahasiswa : 1416041096**

**Jurusan : Ilmu Administrasi Negara**

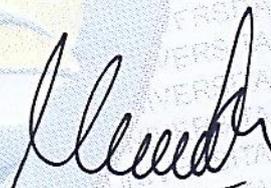
**Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**

**MENYETUJUI**

**1. Komisi Pembimbing**

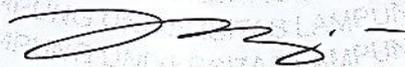


**Dr. Bambang Utoyo S, M.Si.**  
**NIP 19630206 198803 1 002**



**Anisa Utami, S.IP., M.A.**  
**NIK 2317049 3082201**

**2. Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara**



**Dr. Noverman Duadji, M.Si.**  
**NIP 19691103 200112 1 002**

**MENGESAHKAN**

**1. Tim Penguji**

**Ketua : Dr. Bambang Utoyo S, M.Si.** .....

**Sekretaris : Anisa Utami, S.IP., M.A.** .....

**Penguji Utama : Dra. Dian Kagungan, M.H.** .....

**2. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**



**Dr. Syarif Makhya**  
**NIP 19590803 198603 1 003**

**Tanggal Lulus Ujian Skripsi : 30 Mei 2018**

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya, Skripsi/Laporan akhir ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Sarjana/Ahli Madya), baik Universitas Lampung maupun di perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pembimbing.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarangnya dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh dari karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi ini.

Bandar Lampung, 30 Mei 2018

Yang membuat pernyataan,



**Taufik Imam Ashari**  
NPM. 1416041096

## Riwayat Hidup



Penulis bernama lengkap Taufik Imam Ashari dilahirkan di Natar, pada tanggal 26 Januari 1994, merupakan anak pertama dari pasangan Bapak Kustono dan Ibu Sani. Penulis menempuh pendidikan di Taman Kanak-kanak (TK) Bina Asih yang diselesaikan pada tahun 2000, dilanjutkan dengan menempuh pendidikan di Sekolah Dasar (SD) Negeri 01 Natar Kabupaten Lampung Selatan lulus pada tahun 2006. Kemudian Sekolah Menengah Pertama (SMP) dijalani penulis di MTs GUPPI Natar Kabupaten Lampung Selatan tahun 2006-2009, kemudian melanjutkan studi pada tahun 2009-2012 di Sekolah Menengah Atas (SMA) Muhammadiyah 02 Bandar Lampung.

Pada tahun 2014 penulis diterima menjadi mahasiswa Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung melalui jalur PMPAP dan tergabung dalam Himpunan Mahasiswa Administrasi Negara (HIMAGARA). Pada tanggal 18 Januari 2017 hingga 26 Februari 2017 penulis mengikuti Kuliah Kerja Nyata (KKN) di Kabupaten Lampung Tengah tepatnya di Kecamatan Kalirejo Desa Sri Basuki selama 40 hari, penulis mendapatkan pengalaman yang luar biasa karena bisa belajar secara langsung dan bisa menerapkan bidang ilmu penulis kepada masyarakat setempat. Kemudian pada bulan Oktober 2017 peneliti mulai melakukan menyusun skripsi.

## *MOTTO*

*Gantungkanlah Cita-citamu Setinggi Langit Bermimpilah Setinggi Langit  
Jika Engkau Jatuh, Engkau Akan Jatuh Diantara Bintang-bintang  
(Bung Karno)*

*3B*

*Berusaha, Berdo'a, dan Bersyukurlah  
Atas Hidup dan Kehidupan yang Telah Diberikan Allah SWT  
(Wasis Ariwibowo)*

*Hasil Tidak Akan Mengkhianati Usaha  
(Taufik Imam Ashari)*

## PERSEMBAHAN

إِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

*Alhamdulillahirab Rasa Syukur  
Penulis persembahkan yang pertama dan utama untuk Allah SWT  
Yang telah memberikan rahmat kepada semua manusia  
Di bumi ini terutama untuk penulis.*

*Yang kedua persembahan ini ditujukan kepada*

*Kedua orang tuaku yakni:*

*Kustono*

*Sani*

*Terimakasih "Taufik" ucapkan kepada kalian yang telah  
Menyangi dan mencintaiiku, memenuhi segala kebutuhanku, yang telah  
Merawat dan membesarkanku dengan rasa sabar serta kasih sayang yang  
Tak terhingga.*

*Adikku tersayang serta keluargaku*

*Terimakasih atas segala dukungan dan semangatnya.  
Untuk keluarga besarku, Sahabat-sahabatku, dan Teman-teman seperjuanganku,  
Para pendidik tanpa tanda jasa yang ku Hormati.*

*Almammater Tercinta*

*Universitas Lampung*

## SANWACANA

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatu

Alhamdulillahrabbi'l'amin, segala puji dan syukur kehadiran Allah SWT atas rahmat dan hidayah-Nya yang tiada henti tercurah, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini dengan judul **“Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Lampung Selatan”** yang penyajiannya tersusun secara sistematis dan mendalam. Skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Administrasi Negara di Universitas Lampung.

Selama penyusunan skripsi ini, penulis menyadari keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang dimiliki sehingga skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya dukungan berupa pengarahan, bimbingan, dan kerja sama semua pihak yang telah turut membantu dalam proses menyelesaikan skripsi ini. Untuk itu, dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada:

1. Allah SWT yang telah menciptakan seluruh alam semesta berupa isinya, dengan rasa syukur selalu kpuanjatkan atas limpahan rahmat serta hidayah-Nya.
2. Bapak Dr. Syarief Makhya, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lampung
3. Bapak Dr. Noverman Duaddji, M.Si. selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Lampung
4. Ibu Intan Fitria Meutia, M.A., Ph.D, selaku Sekertaris Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitaas Lampung
5. Bapak Dr. Bambang Utoyo S, M.Si. selaku dosen pembimbing utama penulis. Terimakasih untuk ilmu, waktu, nasihat, serta saran yang diberikan kepada penulis dari awal hingga akhir penyusunan skripsi ini, semoga segala keikhlasan dan ketulusan bapak dalam membimbing serta mendidik saya selama ini mendapatkan balasan dan keberkahan
6. Ibu Anisa Utami, S.IP, MA. selaku dosen pembimbing kedua penulis. Terimakasih untuk ilmu, waktu, nasihat, serta saran yang diberikan kepada penulis dari awal hingga akhir penyusunan skripsi ini, semoga segala keikhlasan dan ketulusan ibu dalam membimbing serta mendidik saya selama ini mendapatkan balasan dan keberkahan
7. Ibu Dra. Dian Kagungan, M.H. selaku dosen pembahas penulis. Terimakasih atas waktu, tenaga, saran dan masukan yang diberikan, semoga segala keikhlasan dan ketulusan ibu selama ini mendapatkan balasan dan keberkahan

8. Bapak Simon Sumanjoyo H, S.A.N., M.AP. selaku dosen Pembimbing Akademik (PA) yang senantiasa memberikan pengarahan dan masukan serta motivasi selama masa perkuliahan
9. Seluruh Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara, terimakasih atas segala ilmu yang diberikan. Semoga ilmu dan pengalaman yang telah penulis peroleh pada saat perkuliahan dapat menjadi bekal dan bermanfaat dalam kehidupan penulis kedepannya.
10. Ibu Nur'aini dan Bapak Azhari sebagai staff Jurusan Ilmu Administrasi Negara yang selalu sabar memberikan pelayanan bagi penulis berkaitan dengan administrasi dalam penyusunan skripsi.
11. Segenap informan peneliti di kantor Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Bandar Lampung Bapak Solihin serta kantor Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Lampung Selatan Bapak Rio Ambito, Bapak Jeje Fachrudin, Ibu Resty, Bapak Sendi, dan Aparatur Desa Kelurahan Natar Bapak Sulaiman dan Ibu Yeko dan serta sekretaris Desa Kedaton, serta warga Masyarakat di Kelurahan Natar Bapak Gunawan Suzuki, Bapak Kustono, Bapak Gunawan Parikesit serta Ibu sani.
12. Kedua orang tuaku Kustono dan Sani terimakasih atas segala segala kesabaran, dukungan, nasehat, perjuangan dan do'a yang tiada hentinya untuk penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Terimakasih untuk segala kasih sayang yang terus diberikan kepada penulis sejak lahir hingga saat ini dan seterusnya, semoga senantiasa diberikan kesehatan, diperlancar rezekinya dan selalu dalam lindungan Allah SWT.

13. Adik tercintaku Ahmad Surya Darmawan terimakasih atas segala semangat dan dukungan, serta do'a yang selalu diberikan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Semoga kebahagiaan selalu dilimpahkan untuk kita
14. Saudara-saudaraku yang selalu mendukung dan mendoakan yang membuat aku semangat dalam menyelesaikan skripsi ini.
15. Sahabat-sahabat terbaik yang selama ini terus bersama selama delapan semester dalam perkuliahan Destriyanto (Kang Ewok) Fatra Dona Hartanto (Ata ona) M.Fazry Aulia (Bajur), M. Novrian Fungsi (Engkih), Rydho Febri Ramadhan (Idho), Roby Julian Rusanda (Pak Gub), Andra Diah (Mandra), Bela Putri Ayuma (Bongsor), Istiqamah Sholehatunnisa (Komeng) terimakasih sudah menjadi sahabat sekaligus keluarga dan menjadi bagian dari cerita perkuliahanku, dan semoga kita semua bisa sukses semua dan tetap menjadi sahabat.
16. Satria Adhi Pradana (siblack), Regi arik fikri, Ririn Dwi Aryanti, Deiska Wulandari, Fatriani Maulita, Niza, Nurasih Winarti, Astri Wulan Juniar terimakasih sudah menjadi teman terbaik dan sudah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
17. Teman-teman Gelas Antik angkatan 2014 yang tidak bisa disebutkan satu persatu terimakasih banyak sudah memberi banyak cerita di kampus terkhusus pada temanku Nuri Widianoro serta Ditho Nugraha terimakasih sudah memberikan pengalaman yang sangat berkesan selama penulis menjadi mahasiswa kisah itu tidak akan pernah terlupakan. Terimakasih

atas segala kebersamaan dan dukungan selama proses perkuliahan, semoga kita sukses semua amin.

18. Teman-teman KKN di Desa Sri Basuki Kecamatan Kalirejo Kabupaten Lampung Tengah, Fredi Ardiyanto, Malikdinansyah, Adel, Nadia Ayu, Nanda, Nadia Luyo terimakasih telah menjadi keluarga baru selama 40 hari.
19. Keluarga besar warga masyarakat Sribasuki tempat KKN, terimakasih atas cerita selama 40 hari yang memberikan pengalaman baru, terimakasih kepada pak lurah dan pak carik di Desa Sribasuki semoga kebaikan kalian mendapat balasan dan keberkahan.
20. Keluarga besar “Gelas Antik” terimakasih untuk kebersamaannya dan kekompakannya selama ini dibangku perkuliahan, terimakasih untuk doa semangat dan uluran tangan kalian selama ini.
21. Keluarga besar HIMAGARA FISIP Universitas Lampung, Terimakasih sudah menjadi keluarga selama masa perkuliahan.
22. Untuk seseorang wanita, yang terus mendukung dan memberi semangatku selama pengerjaan skripsi ini terimakasih banyak, semoga kita sukses bersama nanti. Amin

Akhir kata semoga segala kebaikan dan bantuan yang diberikan kepada penulis mendapatkan balasan yang jauh lebih baik dari Allah SWT, penulis mohon maaf apabila ada kesalahan dalam pembuatan skripsi ini karena penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna, akan tetapi sedikit harapan semoga karya ilmiah sederhana ini dapat berguna dan bermanfaat bagi kita semua.

Bandar Lampung, 30 Mei 2018

Penulis

Taufik Imam Ashari

## DAFTAR ISI

Halaman

DAFTAR ISI.....	i
DAFTAR GAMBAR .....	ii
DAFTAR TABEL .....	iii
<b>1. PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	12
C. Tujuan Penelitian .....	12
D. Manfaat Penelitian .....	12
<b>2. TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Kebijakan Publik.....	14
B. Poses Kebijakan Publik.....	16
C. Implementasi Kebijakan Publik.....	20
D. Model Implementasi Kebijakan Publik .....	21
E. Hak – hak Atas Tanah.....	29
F. Pendaftaran Tanah.....	30
G. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).....	31

H.	Ruang Lingkup dan Tujuan PTSL.....	32
I.	Obyek dan Tahapan Pelaksanaan PTSL.....	32
J.	Kerangka Pikir.....	34
<b>3.</b>	<b>METODE PENELITIAN</b>	
A.	Jenis dan Pendekatan Penelitian .....	35
B.	Lokasi Penelitian.....	37
C.	Fokus Penelitian.....	37
D.	Teknik Pengumpulan Data.....	40
E.	Teknik Analisis Data.....	42
F.	Teknik Keabsahan Data.....	44
<b>4.</b>	<b>GAMBARAN UMUM, HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A.	Gambaran Umum.....	47
B.	Hasil Penelitian .....	57
C.	Pembahasan.....	94
<b>5.</b>	<b>KESIMPULAN DAN SARAN</b>	
A.	Kesimpulan .....	115
B.	Saran .....	117

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
A. Kerangka Pikir .....	34
B. Struktur BPN di Kabupaten Lampung Selatan .....	56
C. Kantor Kelurahan Natar .....	72
D. Struktur Koordinasi PTSL .....	77
E. Sosialisasi PTSL .....	84

## DAFTAR TABEL

	Halaman
A. Daftar Lokasi Penyebaran PTSL.....	9
B. Daftar Jumlah Penyebaran PTSL (Paket 1) .....	62
C. Daftar Jumlah Penyebaran PTSL (Paket 2) .....	64
D. Daftar Jumlah Penyebaran PTSL (Paket 3) .....	65
E. Daftar jumlah Penyebaran PTSL (Psket 4) .....	66
F. KarakteristikAgenPelaksana.....	105

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Pada hakekatnya manusia memiliki kebutuhan primer, sekunder dan tersier. Kebutuhan primer adalah kebutuhan pokok yang dibutuhkan oleh manusia yang terdiri dari sandang, pangan dan papan. Kebutuhan sekunder adalah kebutuhan yang sifatnya melengkapi kebutuhan primer, contohnya yaitu hiburan, olahraga, dan rekreasi. Kebutuhan tersier adalah kebutuhan yang dipenuhi setelah kebutuhan primer dan sekunder terpenuhi contohnya, mobil atau motor, peralatan rumah tangga, dan perhiasan. Tanah adalah salah satu komponen terpenting dalam kehidupan manusia dan tanah masuk dalam golongan papan atau artinya kebutuhan primer karena manusia itu sendiri membutuhkan tempat untuk tinggal. Selain sebagai tempat tinggal tanah juga difungsikan sebagai tempat mata pencaharian oleh seseorang. Seperti di Indonesia yang merupakan Negara Agraris sebagian besar mata pencaharian penduduknya yaitu bertani dan berkebun. Fungsi lain dari tanah yaitu sebagai tumbuh kembang dari sosial

masyarakat politik, dan berkembangnya suatu budaya di dalam masyarakat.

Karena tanah merupakan salah satu perekat Kesatuan Negara dan tanah juga yang sifatnya tetap dalam pertumbuhannya, untuk itu tanah perlu dikelola dan di atur secara nasional. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang paling atas. Di Indonesia tanah sering menjadi objek perselisihan atau sengketa di masyarakat, salah satu contoh penyebab konflik yang berkaitan dengan tanah adalah jual beli tanah yang sering terjadi di masyarakat ataupun tanah yang menjadi jaminan di Lembaga Keuangan yaitu Bank, dan pada akhirnya ahli warislah nantinya yang akan terlibat dalam permasalahan yang terjadi. Permasalahannya yaitu akan ada pihak – pihak yang akan membuktikan hak – hak atas tanah tersebut, dengan demikian maka perlu adanya kepastian hak atas kepemilikan tanah yang diatur pada dasar hukum pasal 4 ayat (1) Undang – Undang pokok agraria, yang berbunyi :

“Atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah sebagai yang di maksud dalam pasal 2 di tentukan adanaya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat di berikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Didalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar Pokok – pokok Agraria, atau yang sering disebut dengan Undang – Undang Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan dasar di dalam pemberian jaminan hukum mengenai hak – hak atas tanah bagi seluruh

masyarakat Indonesia. Selain itu pengertian Agraria dan Hukum Agraria dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar Pokok – pokok Agraria di artikan sangat luas, pengertian Agraria meliputi Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Agar masyarakat mendapatkan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah, maka masyarakat harus mendaftarkan tanah tersebut dan memperoleh sertipikat hak atas tanah. Fungsi dari sertipikat tanah salah satunya adalah untuk sebagai alat pembuktian yang kuat atas kepemilikan tanah.

Pada Undang – Undang Pokok Agraria di atur bahwa hak – hak untuk tanah yang dapat di daftarkan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa untuk bangunan yang tidak wajib untuk di daftarkan. Pada perkembangannya amanat dari pasal 19 Undang – Undang Pokok Agraria pada pelaksanaannya, di bentuklah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dari perubahan peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, yang di dalamnya di atur tentang objek pendaftaran tanah yaitu berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Tanah Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan Dan Tanah Negara. Perubahan peraturan pemerintah ini di anggap mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan menentukan, bukan hanya sebagai pelaksana akan tetapi di harapkan juga sebagai tulang punggung yang menjadi berjalannya administrasi pertanahan sebagai salah satu program tertib pertanahan dan Hukum pertanahan di Indonesia.

Pendaftaran tanah pertama kali di laksanakan melalui pendaftaran sistematis dan sporadis. Dimana pendaftaran sistematis itu di laksanakan atas ide Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang di dasarkan pada rencana kerja jangka panjang dan berkesinambungan. Untuk pendaftaran tanah secara sporadis di laksanakan atas permintaan dari pihak yang membutuhkan, yaitu pihak yang berhak atas tanah atau masyarakat yang membutuhkan. Kemudian pendaftaran tanah akan menghasilkan dua macam data, yang pertama data fisik dan yang kedua data yuridis. Data fisik ini adalah data yang berkaitan dengan keterangan letak tanah, batas – batas dan luas bidang tanah dan untuk yang kedua data yuridis adalah keterangan soal status hukum pada bidang tanah, serta beban lain – lain yang membebaninya.

Agar dapat menjalankan amanah reformasi agraria hingga kesetiap daerah, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia mulai melakukan tindakan yang mewajibkan pada seluruh kantor wilayah pertanahan di Indonesia agar wajib melaksanakan reformasi agraria. Pada Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok - pokok Agraria yang menjelaskan bahwa semua masyarakat yang memiliki sebidang tanah agar wajib memiliki sertipikat tanah, akan tetapi penyelenggaraan dari Undang – Undang tersebut tidak sepenuhnya berjalan secara lancar sebagaimana yang di harapkan. Hal ini di karenakan untuk masyarakat desa yang belum banyak mengetahui pentingnya akan sertipikat tanah. Pendaftaran tanah yang memerlukan biaya tinggi, berbanding terbalik dengan

pendapatan masyarakat yang masih rendah menyebabkan kendala bagi masyarakat ekonomi lemah untuk mensertipikatkan tanahnya. Masalah lain yang terjadi yaitu, birokrasi yang terkesan berbelit – belit, keterlambatan atau lamanya waktu penerbitan sertifikat dari yang berbulan – bulan hingga ada yang tahunan, serta jarak pusat pelayanan administrasi pertanahan di Kabupaten Lampung Selatan yang jauh membuat masyarakat itu sendiri enggan untuk melegalisasikan tanah yang dimiliki.

Masalah – masalah yang selama ini ada di masyarakat wajib untuk di selesaikan di carikan solusinya. Melatarbelakangi hal – hal tersebut, guna untuk memperbaiki dan meningkatkan layanan kepada masyarakat pada bidang pertanahan, maka Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia membuat terobosan – terobosan baru untuk memecahkan masalah yang ada di masyarakat untuk melaksanakan pendaftaran tanah atas seluruh bidang tanah di Indonesia. Adapun bentuk nyata keseriusan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di dalam menangani masalah yang timbul pada masyarakat melalui kebijakan reformasi agraria khususnya bagi masyarakat yang perekonomian lemah adalah menciptakan program – program yang strategis. Program – program strategis ini di harapkan sebagai alat untuk mengurangi dan memecahkan masalah yang ada di masyarakat. Program – program ini misalnya seperti program Sertifikasi Tanah Prona (Proyek Operasi Nasional Agraria), Sertifikasi Tanah UKM (Sertifikasi Tanah Usaha kecil dan Usaha Mikro), Sertifikasi Tanah MBR (Sertifikasi Tanah Masyarakat Berpenghasilan

Rendah), Sertifikasi Tanah Pertanian, Sertifikasi Tanah Nelayan, dan Sertifikasi Tanah Transmigrasi.

Didalam rangka mewujudkan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah dan sebagai tindak lanjut serta pelaksanaan dari amanat pasal 19 ayat (1) Undang – undang Pokok Agraria yang menyebutkan :“untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah di adakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan – ketentuan yang di atur dengan Peraturan Pemerintah”.

Maka pemerintah mengeluarkan keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). Penyelenggaraan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) yaitu adalah persertifikatan tanah secara masal dan penyelesaian sengketa – sengketa tanah secara bersifat strategis. Program pendaftaran tanah secara masal ini di peruntukan untuk segenap lapisan masyarakat, terutama lebih lagi bagi masyarakat ekonomi lemah. Pada program PRONA ini pendaftaran tanah masal yang di laksanakan untuk pertama kali di yang lakukan melalui pendaftaran tanah secara sistematis, yang dimana pendaftaran kepastian hak atas tanah ini di lakukan secara masal dan merupakan pendaftaran yang biayanya di subsidi oleh pemerintah. Akan tetapi subsidi dari pemerintah ini tidak mampu membebaskan biaya seluruhnya karena memang anggaran biaya yang terbatas. Untuk masyarakat sebagai pemohon masih harus mengeluarkan biaya sendiri untuk pembuatan patok batas – batas tanah pemohon itu sendiri dan selain dari itu pemohon hak

atas tanah di bebaskan biayanya. Untuk penyelenggaraan PRONA ini di laksanakan di semua Kabupaten atau Kotamadya yang ada di seluruh Indonesia.

Mengingat Negara Indonesia yang menganut sistem Demokrasi yang dimana pada setiap lima tahun sekali melakukan pemilihan Kepala Negara/Presiden, maka pada masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo melakukan penggantian beberapa Menteri Negara Kabinet Kerja Tahun 2014 – 2019. Pada saat terjadi penggantian Menteri maka terjadi juga perubahan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah di ubah dengan peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012 tentang perubahan atas peraturan Menteri Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Dimana pergantian Perundang – undangan tentang pendaftaran hak atas tanah tersebut tertuang dalam peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat itu,

yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Pada dasarnya kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ini dibuat karena rasa keprihatinan Presiden Joko Widodo terhadap beberapa kasus soal sengketa tanah yang terjadi di Masyarakat.

Pada tahun 2017 secara Nasional, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional mengusulkan 5 juta bidang tanah yang akan didata selanjutnya dibuatkan sertipikat gratis oleh masing – masing BPN setempat di daerah – daerah. Dari hasil penelitian penulis di BPN Kota Bandar Lampung menurut Bapak Solihin selaku Kepala bagian tat usaha mengatakan, untuk Wilayah Provinsi Lampung sendiri mendapatkan jatah sebesar 208.760 sertipikasi dan dengan demikian maka untuk Wilayah Kabupaten Lampung Selatan mendapatkan jatah kuota sertipikasi lahan sebanyak 35.000 sertipikat yang kemudian di sebar di lima belas Kecamatan yang ada di Kabupaten Lampung Selatan. Berikut adalah lokasi yang terdaftar mengikuti Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kecamatan dan Kelurahan yang ada di Kabupaten Lampung Selatan.

Tabel 1. Penyebaran PTSL di Kabupaten Lampung Selatan

NO	KECAMATAN		DESA/KELURAHAN
1.	KALIANDA	:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Merak Belantug</li> <li>2. Agom</li> <li>3. Gunung Terang</li> <li>4. Kedaton</li> <li>5. Kesugihan</li> <li>6. Palembang</li> <li>7. Negeri Pandan</li> <li>8. Way Lubuk</li> <li>9. Way Urang</li> <li>10. Kalianda</li> <li>11. Marga Catur</li> <li>12. Tengkujuh</li> <li>13. Munjuk Sampurna</li> <li>14. Maja</li> <li>15. Sukatani</li> <li>16. Suka Ratu</li> </ol>
2.	PALAS	:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bumi Daya</li> <li>2. Palas Jaya</li> <li>3. Kali Rejo</li> <li>4. Suka Mulya</li> <li>5. Mekar Mulya</li> <li>6. Bali Agung</li> <li>7. Tanjung Sari</li> <li>8. Palas Aji</li> <li>9. Bumi Asri</li> <li>10. Suka Raja</li> </ol>
3.	WAY SULAN	:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Karang Pucung</li> <li>2. Talang Way Sulan</li> <li>3. Banjar Sari</li> </ol>
4.	PENENGAHAN	:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pisang</li> <li>2. Kuripan</li> <li>3. Geddung Harta</li> <li>4. Banjar Masin</li> <li>5. Kelaten</li> <li>6. Rawi</li> <li>7. Kekiling</li> <li>8. Gayam</li> </ol>
5.	RAJABASA	:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hargo Pancuran</li> <li>2. Cugung</li> </ol>
6.	BAKAUHENI	:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Totoharjo</li> <li>2. Bakauheni</li> <li>3. Kelawi</li> <li>4. Hatta</li> </ol>
7.	KETAPANG	:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ketapang</li> <li>2. Wai Sidomukti</li> </ol>

<b>NO</b>	<b>KECAMATAN</b>		<b>DESA/KELURAHAN</b>
8.	SRAGI	:	
			1. Kedaung
9.	NATAR	:	
			1. Candi Mas 2. Negara Ratu 3. Mandah 4. Krawang Sari 5. Way Sari 6. Bandar Rejo 7. Purwosari 8. Rejosari 9. Rulung Sari 10. Muara Putih 11. Bumi Sari 12. Rulung Mulya 13. Rulung Helok 14. Branti Raya 15. Banjar Negeri 16. Merak Batin 17. Pancasila 18. Haduyang 19. Kali Sari 20. Pemanggilan 21. Natar 22. Hajimena 23. Sidosari 24. Sukadamai
10.	JATI AGUNG	:	
			1. Jati Mulyo 2. Karang Sari 3. Margo Mulyo 4. Fajar baru 5. Karang Anyar 6. Rejo Mulyo
11.	TANJUNG BINTANG	:	
			1. Jati baru 2. Galih Lunik 3. Way Galih 4. Serdang 5. Sindang Sari 6. Sukanegara 7. Kali Asin 8. Sabah Balau 9. Lematang
12.	KATIBUNG	:	
			1. Trans Tanjungan 2. Tanjung Ratu 3. Babatan 4. Tarahan 5. Sidomekar 6. Sukajaya
13.	MERBAU MATARAM	:	

NO	KECAMATAN		DESA/KELURAHAN
			1. Tanjung Baru 2. Merbau Mataram 3. Mekar Jaya
14.	CANDIPURO	:	
			1. Way Gelam
15.	TANJUNG SARI	:	
			1. Kerto Sari

Sumber data : Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN Kab. Lampung Selatan 2017

Pada prinsipnya pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) itu untuk semua bidang tanah seperti tanah adat, tanah pemerintah (sekolah/kantor kelurahan), tanah sengketa, tanah cagar alam, tanah wakaf, tanah makam itu semua bisa di sertipikatkan melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap. Didalam pendafrtan tanah sistematis lengkap dengan jumlah yang banyak, pembuatan sertipikat yang dipermudah, dan dibiayai oleh Negara. Hal ini diperjelas oleh Nikolas palinggi selaku Bagian Tata usaha di BPN Kabupaten Lampung Selatan yang di wawancarai oleh wowo wartawan surat kabar *hariandetiknews.com* yang menjelaskan bahwa untuk melakukan penyuluhan, pengumpulan data fisik, data yuridis, pendaftaran sampai dengan penerbitan sertifikat ditanggung oleh pemerintah, tetapi untuk pemenuhan persyaratan pemasangan patok dan materai ditanggung oleh masyarakat. “untuk biaya administrasinya seperti materai dan lainnya ditanggung oleh masyarakat, untuk persyaratan KTP, surat Tanah dan PBB tahun berjalan”. Jelas dia. Akan tetapi pada pelaksanaannya dilapangan dari hasil wawancara penulis pada selasa, 28 November 2017 dengan Ibu Sani salah satu masyarakat di Kecamatan natar desa natar yang ikut mendaftarkan tanahnya pada program PTSL menjelaskan bahwa masih ada biaya tambahan yang diminta oleh oknum di tingkat desa dengan beralasan

untuk membayar upah lembur oknum yang bertugas melakukan pendaftaran tersebut. Dengan adanya persoalan ini, maka penulis tertarik untuk menulis penelitian yang berjudul :“Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Lampung Selatan”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis merumuskan masalah yaitu :“Bagaimana Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Lampung Selatan”.

## **C. Tujuan Penelitian**

Adanya penelitian ini yaitu bertujuan untuk menjelaskan bagaimana implementasi kebijakan PTSL dan model dengan variabel – variabel yang dikaitkan penelitian, sehingga dapat mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Lampung Selatan.

## **D. Manfaat Penelitian**

### **a. Manfaat Teoritis**

Dengan adanya penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dan tambahan wawasan dalam kajian dalam Ilmu Administrasi Negara, serta penelitian ini juga dapat mengaplikasikan materi – materi pengajaran mengenai kebijakan publik.

b. Manfaat praktis

Penelitian ini dapat berguna untuk Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Lampung Selatan, serta para pembaca dan untuk warga masyarakat dapat menjadi acuan bagi organisasi – organisasi lain dalam mengimplementasikan kebijakan – kebijakan yang akan dilaksanakan.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. KEBIJAKAN PUBLIK**

Kebijakan itu ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan – hambatan tertentu seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Rose dalam Muchlis Hamdi (2014: 36) mengartikan kebijakan lebih sebagai suatu rangkaian panjang dari kegiatan-kegiatan yang berkaitan dan akibatnya bagi mereka yang berkepentingan, dari pada hanya sekedar suatu keputusan. Pendapat lain dikemukakan oleh Friedrich dalam Muchlis Hamdi (2014: 36) yang memandang kebijakan sebagai suatu tindakan yang disarankan mengenai perorangan, kelompok atau pemerintahan dalam suatu lingkungan tertentu yang berisikan hambatan dan kesempatan yang akan diatasi atau dimanfaatkan melalui kebijakan yang disarankan dalam upaya mencapai suatu tujuan atau mewujudkan suatu maksud. Anderson dalam Muchlis Hamdi (2014: 36) mengartikan kebijakan sebagai suatu rangkaian tindakan bertujuan yang diikuti oleh

seseorang atau kelompok aktor berkenaan dengan suatu masalah atau suatu hal yang menarik perhatian.

Anderson dalam Subarsono (2005: 2) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Kebijakan publik menurut Thomas Dye dalam Subarsono (2005: 2) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Menurut Eystone dalam Muchlis Hamdi (2014: 36) secara umum, kebijakan pemerintah merupakan hubungan antara suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Demikian pula menurut Wilson (2006: 154) yang merumuskan kebijakan publik adalah tindakan – tindakan, tujuan – tujuan dan pernyataan – pernyataan pemerintah mengenai masalah – masalah tertentu, langkah – langkah yang telah/sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan – penjelasan yang di berikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi atau tidak terjadi.

Menurut Harrold Laswell dan Abraham Kaplan (dikutip dari Dye, 1981) dalam Subarsono (2005: 3) berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat. Selain itu menurut Anderson dalam Muchlis Hamdi (2014: 36) mengartikan kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah. Berdasarkan beberapa pendapat dari para ahli tentang kebijakan publik diatas, maka penulis menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah suatu tindakan yang

sengaja dibuat kemudian dilaksanakan ataupun tidak oleh pemerintah untuk tercapainya tujuan kebijakan tersebut.

## **B. PROSES KEBIJAKAN PUBLIK**

Proses analisis kebijakan publik dalam Subarsono (2005: 8) adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

Menerut William N.Dunnn (1994:17) proses kebijakan publik meliputi :

1. Penyusunan agenda
2. Formulasi kebijakan
3. Adopsi kebijakan
4. Implementasi kebijakan
5. Penilaian kebijakan

Menurut Ripley dalam Subarsono (2005: 11) dalam proses kebijakan meliputi tiga kegiatan yaitu:

1. Penyusunan agenda

Dalam penyusunan agenda kegiatan ada empat kegiatan yang perlu dilakukan yakni :

- 1) Membangun persepsi dikalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar – benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh

sebagian masyarakat yang lain atau elite politik bukan dianggap masalah.

- 2) Membuat batasan masalah, dan
- 3) Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok – kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan – kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

## 2. Formulasi dan Legitimasi Kebijakan

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif – alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

## 3. Implementasi Kebijakan

Pada tahapan ini perlu dukungan sumberdaya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanismen insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik.

## 4. Evaluasi

Dari tindakan kebijakn akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap

implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru dimasa yang akan datang lebih baik dan lebih berhasil.

James Anderson dalam Subarsono (2005: 12) sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut :

1. Formulasi masalah (*problem formulation*): apa masalahnya? Apa yang membuat masalah tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?
2. Formulasi kebijakan (*formulation*): bagaimana mengembangkan pilihan – pilihan atau alternatif – alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
3. Penentuan kebijakan (*adaption*): bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?
4. Implementasi (*implementation*): siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
5. Evaluasi (*evaluation*): bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa

konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembalatan?

Sedangkan Michael Howlet dan M. Ramesh dalam Subarsono (2005:13) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut :

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan – pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Berdasarkan beberapa pendapat menurut para ahli diatas, maka penulis menarik kesimpulan bahwa pendapat yang paling tepat adalah menurut Michael Howlat dan M. Ramesh yang menyatkan proses kebijakan itu terdiri dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, pembuatan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

### C. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Pada suatu aktivitas, implementasi mengacu pada suatu tindakan untuk mencapai tujuan – tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan – keputusan tersebut menjadi pola – pola operasional serta berusaha mencapai perubahan – perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya, implementasi juga merupakan langkah yang sangat penting di dalam proses kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Wahab (2012: 135) merumuskan proses implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Menurut Daniel dan Paul A. Sabatier dalam Wahab (2012: 135) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa, memahami apa yang nyata terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan.

Menurut (Wahab,1991: 117) tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindak lanjuti dengan implementasi kebijakan. Oleh karena itu implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan (Ripley dan Franklin,1982 dalam Tarigan,2000:14; Wibawa dkk.,1994:15). Hal tersebut juga sesuai dengan pernyataan Edward III (1994: 1) bahwa tanpa implementasi yang efektif maka keputusan

pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Menurut Grindle (1980: 7) dalam Header, Akib: Antonius Tarigan menyatakan implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Sedangkan menurut Van Meter dan Van Horn (Wibawa, dkk., 1994: 15) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan.

Dari beberapa pengertian menurut para ahli diatas maka penulis menarik kesimpulan bahwa, implementasi kebijakan ialah suatu aktivitas yang dilaksanakan setelah di keluarkan pengarahan yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya input untuk menghasilkan output atau outcome bagi masyarakat.

#### **D. MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK**

Tahap implementasi kebijkaan dapat dibedakan dengan dua tahap atau dua model implementasi kebijakan. Pembuatan kebijkaan disatu sisi merupakan proses yang memiliki logika *buttom up*, dalam arti proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan di sisi lain didalamnya memiliki *logika top-down*, dalam arti penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkret atau mikro.

I. Model menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn dalam Subarsono (2005: 99) ada enam variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu :

1) Standar dan sasaran kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur, sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang dapat menyebabkan terjadinya konflik di antara para agen implementasi.

2) Sumber daya

Implementasi Kebijakan perlu didukung oleh sumber daya, baik itu sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non manusia (*non-human resources*).

3) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas

Dalam berbagai kasus, implementasi sebuah program terkadang perlu di dukung dan dikoordinasikan dengan instansi lain agar tercapai keberhasilan yang diinginkan.

4) Karakteristik agen pelaksana

Sejauh mana kelompok – kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan. Termasuk di dalamnya karakteristik para partisipan yakni mendukung atau menolak, kemudian juga bagaimana sifat opini publik yang ada dilingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

5) Kondisi sosial, ekonomi dan politik

Kondisi sosial, ekonomi dan politik mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

6) Disposisi implementator

Disposisi implementor mencakup tiga hal penting, yaitu :

- a. Respons implementator terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan
- b. Kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan
- c. Intensitas disposisi implementator yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementator.

II. Model menurut Merilee S. Grindele (1980)

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindele dalam Subarsono (2005:93) dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*content of implementation*). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan di transformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilan ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut.

Isi kebijakan tersebut mencakup hal – hal tersebut :

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
2. Jenis manfaat yang dihasilkan
3. Derajat perubahan yang diinginkan
4. Kedudukan pembuat kebijakan

5. Siapa pelaksana program
6. Sumberdaya yang dikerahkan

Sedangkan lingkungan kebijakan (*context of implementation*) mencakup:

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
2. Karakteristik lembaga dan penguasa
3. Kepatuhan dan daya tanggap

### III. Model George C. Edward III (1980)

Menurut George C. Edward III dalam Subarsono (2005: 90) mengemukakan beberapa empat variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yakni komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain.

#### 1) Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

## 2) Sumberdaya

Walaupun isu kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementator, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal kertas menjadi dokumen saja.

## 3) Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik, maka dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

## 4) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau

SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

#### IV. Model Mazmanian dan Sabatier (1983)

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier dalam Subarsono (2005: 94) menjelaskan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni:

1. Karakteristik dalam masalah (*tractability of the problem*), indikatornya:
  - a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan
  - b. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran
  - c. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi
  - d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan
2. Karakteristik kebijakan / undang – undang (*ability of statute to structure implementation*), indikatornya:
  - a. Kejelasan isi kebijakan
  - b. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis
  - c. Besarnya alokasi sumberdaya financial terhadap kebijakan tersebut

- d. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana
  - e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana
  - f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan
  - g. Seberapa luas akses kelompok – kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.
3. Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*), indikatornya:
- a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi
  - b. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan
  - c. Sikap dari kelompok pemilih (*consistuecy groups*)
  - d. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementator.

#### V. Model Hogwood dan Gunn (1978)

Model Hogwood dan Gunn dalam Nugroho (2006:630) menyatakan bahwa untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu :

1. Jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar.
2. Sumberdaya yang memadai

3. Sumber – sumber yang diperlukan benar – benar ada
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal
5. Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi
6. Seberapa besar hubungan saling ketergantungan
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan yang mendalam terhadap tujuan
8. Tugas – tugas yang telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
10. Pihak – pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

#### VI. Model Goggin, Bowman, dan Laster

*Malcolm Goggin, Ann bowman, dan Jamse Lester* mengembangkan apa yang disebutnya sebagai “*comunication model*” untuk implementasi kebijakan, yang disebut sebagai “Generasi Ketiga Model Implementasi Kebijakan” (1990). *Goggin, dkk.* Bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang “lebih ilmiah” dengan mengedepankan pendekatan “metode penelitian” dengan adanya variabel *independen*, *intervening*, dan *dependen*, dan meletakkan faktor “komunikasi” sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

Dari beberapa model implementasi kebijakan publik menurut para ahli diatas, maka penulis menentukan yang paling sesuai model implementasi kebijakannya adalah model menurut Donal S. Meter dan Carl E. Van Horn yang mengemukakan bahwa ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, komunikasi, antar organisasi dan pengaruh aktivitas, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, ekonomi dan politik, dan disposisi implementator. Dengan demikian masing – masing variabel merupakan faktor yang signifikan yang saling mempengaruhi untuk tercapainya kinerja implementasi kebijakan tersebut.

#### **E. HAK – HAK ATAS TANAH**

Hak – hak atas tanah termasuk salah satu hak perseorangan atas tanah, hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama – sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dana/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu. Hak – hak perseorangan atas tanah berupa hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak tanggungan, dan hak milik atas satuan rumah susun. Tanah dalam pengertian yuridis menurut UUPA adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakufkannya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan.

Dasar hukum pemberian hak atas tanah kepada perseorangan dimuat dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam – macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang – orang, baik sendiri maupun bersama – sama dengan orang – orang lain serta badan – badan hukum”.

## **F. PENDAFTARAN TANAH**

Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang – bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian tanda bukti haknya bagi bidang – bidang tanah yang sudah ada haknya, dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak – hak tertentu yang membebaninya.

Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *rechts cadaster/legal cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya. Kebalikan dari pendaftaran tanah yang *rechts cadaster*, adalah *fiscaal cadaster*, yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah. Pendaftaran tanah ini menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, yang sekarang dikenal dengan sebutan Surat Pemberian Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB).

#### **G. PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL)**

Di dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 pada Pasal 1 menyebutkan bahwa, Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

## **H. Ruang Lingkup dan Tujuan PTSL**

Ruang lingkup peraturan menteri ini adalah percepatan pelaksanaan program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) yang dilaksanakan desa demi desa di wilayah kabupaten dan kelurahan demi kelurahan di wilayah perkotaan yang meliputi semua bidang tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia.

Tujuan dari pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) adalah untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas tanah masyarakat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

## **I. Obyek dan Tahapan Pelaksanaan PTSL**

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dilaksanakan untuk seluruh obyek pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia. Obyek PTSL ini sendiri meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak, baik merupakan tanah aset Pemerintah/Pemerintah daerah, Tanah Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Tanah Desa, Tanah Negara, Tanah Masyarakat Hukum Adat, Kawasan Hutan, Tanah Obyek Landrefrom, Tanah Transmigrasi, dan Tanah bidang lainnya. Obyek PTSL sebagai mana yang dimaksud diatas adalah baik untuk

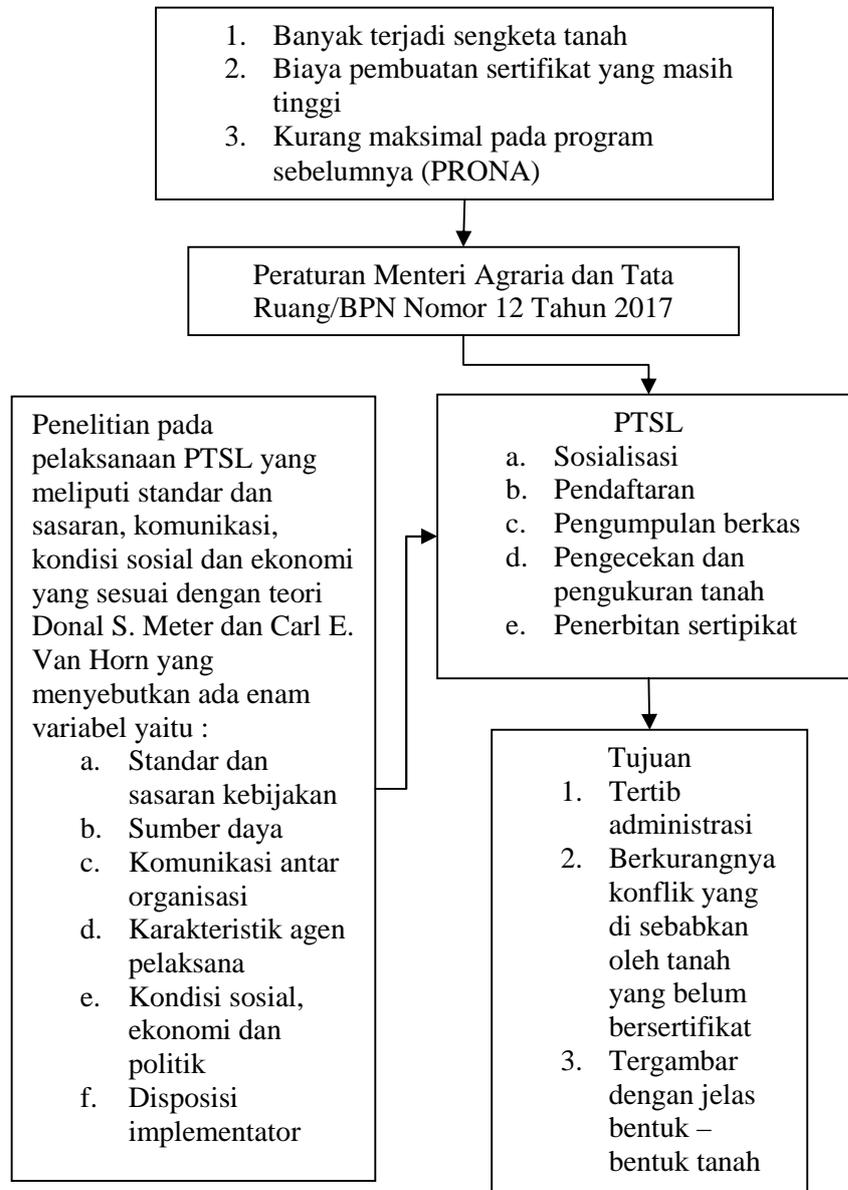
bidang tanah yang sudah ada tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan kegiatan PTSL.

Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dilakukan dengan tahapan :

- a. Perencanaan dan persiapan
- b. Penetapan lokasi kegiatan PTSL
- c. Pembentukan dan penetapan Panitia Ajudikasi PTSL
- d. Penyuluhan
- e. Pengumpulan Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah
- f. Pemeriksaan tanah
- g. Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah serta pembuktian hak
- h. Penerbitan keputusan pemberian atau pengakuan Hak atas Tanah
- i. Pembukuan dan penerbitan Sertifikat Hak atas Tanah, dan
- j. Penyerahan Sertipikat Hak atas Tanah.

## J. Kerangka Pikir

**Gambar 1. Kerangka pikir**



*Sumber : Diolah peneliti 2017*

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. JENIS DAN PENDEKATAN PENELITIAN**

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu tipe penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Moleong mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain – lain secara *holistik*, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata – kata dan bahasa, pada suatu konteks yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah (Moleong, 2012: 6), adapun data yang dikumpulkan tersebut berupa kata – kata, dokumen tertulis dan gambar. Selanjutnya Bogdan dan Taylor dalam moleong (2012: 4) mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata – kata tertulis atau lisan dari orang – orang dan perilaku yang diamati. Sejalan dengan definisi tersebut, Kirk dan Miller dalam moleong (2012: 4) mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan

sosial yang secara fundamental bergantung dari pengamatan manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya.

Kemudian David Williams dalam moleong (2012: 5) menulis bahwa penelitian kualitatif adalah pengumpulan data pada suatu latar alamiah, dengan menggunakan metode alamiah, dan dilakukan oleh orang atau peneliti yang tertarik secara alamiah. Sedangkan menurut Denzin dan Lincoln dalam moleong (2012: 5) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada. Terakhir menurut Jane Richie dalam moleong (2012: 6) penelitian kualitatif adalah upaya untuk menyajikan dunia sosial, dan persepektifnya di dalam dunia, dari segi konsep, perilaku, persepsi, dan persoalan tentang manusia yang di teliti.

Dari beberapa pemaparan di atas tentang metode kualitatif penulis menarik kesimpulan bahwa penelitian kualitatif berusaha melihat, mengetahui, serta menggambarkan fenomena tertentu terhadap berdasarkan kenyataan yang ada sesuai peristiwa yang terjadi. Pendekatan kualitatif nantinya diharapkan dapat mengungkapkan peristiwa riil di lapangan dan metode kualitatif menempatkan peneliti sebagai instrumen kunci dalam penelitian.

## **B. Lokasi Penelitian**

Dalam menentukan lokasi penelitian, Moleong (2004: 128) mengungkapkan cara yang terbaik yang perlu ditempuh dalam penentuan lapangan penelitian adalah dengan jalan mempertimbangkan teori substantif dan dengan mempelajari serta mendalami fokus serta rumusan masalah penelitian. Sementara itu, keterbatasan geografis dan praktis seperti waktu, biaya, tenaga, perlu dipertimbangkan dalam penentuan lokasi penelitian. Dalam hal ini penulis mengambil tempat di lokasi Kabupaten Lampung Selatan yang lebih tepatnya yaitu di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kantor Kabupaten Lampung Selatan, pada dasarnya penulis mengambil tempat ini karena kantor BPN Kabupaten Lampung Selatan merupakan cabang dari Kantor BPN Provinsi dan kantor BPN Nasional. Selain itu BPN Kabupaten Lampung Selatan jugalah yang melaksanakan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

## **C. Fokus Penelitian**

Menurut Moleong (2004: 97) dalam penelitian kualitatif hal yang harus diperhatikan adalah masalah dan fokus penelitian. Fokus memberikan batasan dalam studi dan batasan dalam pengumpulan data, sehingga dengan batasan ini peneliti akan fokus memahami masalah – masalah yang menjadi tujuan penelitian. Karena itu menurut Moleong, fokus penelitian dimaksud untuk membatasi studi kualitatif, sekaligus membatasi penelitian guna memilih mana data yang relevan dan mana data yang tidak relevan. Untuk dapat memahami secara lebih luas dan mendalam, maka di perlukan

fokus penelitian. Spradley dalam Sugiyono (2006: 234) mengemukakan ada empat alternatif untuk menetapkan fokus yaitu :

1. Menetapkan fokus pada permasalahan yang disarankan oleh informan
2. Menetapkan fokus berdasarkan domain – domain tertentu organisasi domain
3. Menetapkan fokus yang memiliki nilai temuan untuk pengembangan iptek
4. Menetapkan fokus berdasarkan permasalahan yang terkait dengan teori – teori yang telah ada.

Sehingga berdasarkan pemaparan diatas maka penulis menentukan fokus penelitian pada teori implementasi kebijakan sesuai dengan yang penulis ambil yaitu menurut Donal S. Van Meter dan Carl E. Van Horn yang menyebutkan ada enam variabel yaitu :

a) Standar dan sasaran

Standar, kriteria, metode, prosedur, dan mekanisme pengumpulan, pengolahan dan penyajian serta pemeliharaan data dan dokumen yuridis diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan pada ayat 3 di antaranya yaitu, melaksanakan pengumpulan data, melakukan pemeriksaan bidang-bidang tanah, melakukan penyelidikan bidang tanah, membuat daftar bidang tanah dll yang bertujuan agar percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap dapat berjalan secara tertib, lancar, tepat waktu, dan bertanggung jawab/akuntabel. Sasaran pada program PTSL ini sendiri yaitu

ditujukan kepada seluruh tanah yang belum memiliki sertifikat baik itu tanah pribadi, tanah Negara, tanah adat, tanah cagar alam, tanah wakaf dll.

b) Sumber daya

Terbatasnya sumberdaya manusia dan peralatan alat ukur pemetaan tanah berbanding terbalik dengan jumlah persertipikatan tanah yang banyak sehingga membuat BPN untuk melakukan kerjasama dengan perusahaan swasta yang bernama PT. Asih Puji Astuti Gio Survey yaitu kantor pemetaan tanah yang berlisensi.

c) Komunikasi antar organisasi

komunikasi antar organisasi dalam hal pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap di kabupaten lampung selatan cukup baik dengan cepat tanggapnya BPN sebagai pelaksana, contohnya langsung berkordinasi dengan kelurahan-kelurahan yang mendapatkan PTSL untuk melakukan sosialisasi tentang PTSL, kemudian pendaftaran tanah di kelurahan dan selanjutnya dilakukan pengukuran oleh petugas pemetaan tanah untuk mengetahui batas-batas tanah yang di daftarkan.

d) Karakteristik agen pelaksana

Karakteristik agen pelaksana yang berbeda-beda membuat kurang baiknya pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap contohnya pada saat pelaksanaan sosialisasi pendaftaran

tanah sistematis lengkap masyarakat diminta untuk membayar dana tambahan sesuai kesepakatan masyarakat pada saat itu juga.

e) Kondisi sosial dan ekonomi

Dengan adanya PTSL cukup baik dan membantu untuk masyarakat di Kabupaten Lampung Selatan, dimana sesuai dengan keadaan kondisi sosial dan ekonomi masyarakat yang beragam dapat mengurangi konflik antar masyarakat.

f) Disposisi implementator

Dengan besarnya jumlah sertipikasi tanah yang di dapatkan Kabupaten Lampung Selatan dan Keseriusan BPN sebagai pelaksana kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap, serta peran aktif masyarakat yang memahami akan pentingnya sertipikat tanah membuat pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Lampung Selatan berjalan dengan baik.

#### **D. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data merupakan proses pengadaan data primer untuk kebutuhan suatu penelitiang. Pengumpulan data yaitu merupakan suatu langkah yang sangat penting dalam metode ilmiah karena pada umumnya data yang terkumpul digunakan dalam rangka analisis penelitian Harbani Pasolong(2013: 130).

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam oleh penulis adalah sebagai berikut :

#### 1. Wawancara

Harbani Pasolong (2013: 137) wawancara adalah kegiatan tanya jawab antara dua orang atau lebih secara langsung, pewawancara disebut *interviewers* sedangkan orang yang diwawancarai disebut *interviewee* metode wawancara bisa dilakukan secara langsung (*personal interview*) maupun tidak langsung (*telephone atau mail interview*).

Wawancara secara langsung merupakan pembicaraan dua arah yang dilakukan oleh pewawancara (*interviewer*) terhadap responden atau informan, untuk menggali informasi yang relevan dengan tujuan penelitian. Partisipan akan diminta untuk memberikan informasi dalam bentuk fakta, opini, sikap dan lain – lain sehingga manfaat yang lebih banyak dari pembicaraan hanya dimiliki oleh pewawancara. Sedangkan untuk wawancara tidak langsung bisa dilakukan melalui telepon atau surat – menyurat (pengiriman kuesioner). Teknik pengumpulan data ini membutuhkan biaya yang jauh lebih sedikit dibandingkan wawancara langsung.

#### 2. Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditunjukkan pada subjek penelitian, tapi melalui dokumen. Dokumen yang digunakan dapat berupa buku harian, laporan, notulen rapat, catatan kasus dalam pekerjaan sosial dan dokumenlainnya, (Moleong 2004: 238)

### 3. Observasi

(Harbani Pasolong,2013: 131) observasi adalah merupakan suatu pengamatan secara langsung dengan sistematis terhadap gejala – gejala yang hendak diteliti. Oleh karena itu, observasi menjadi salah satu teknik pengumpulan data jika sesuai dengan tujuan penelitian, direncanakan dan dicatat secara sistematis, dan dikontrol realibilitasnya dan validitasnya. Observasi merupakan suatu proses yang kompleks, teknik pengumpulan data dengan observasi digunakan bila penelitian berkenaan dengan perilaku manusia, proses kerja, gejala – gejala alam dan jika jumlah responden tidak terlalu besar.

### **E. Teknik Analisis Data**

Data – data yang dianalisis dalam penelitian ini adalah data – data yang berhubungan dengan program pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Lampung Selatan. Kemudian data – data yang terkumpul akan penulis lakukan analisis data. Menurut Patton (1980:268) dalam Moleong Analisis data adalah mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam suatu pola, katagori, dan suatu uraian dasar. Menurut Bogdan dan Taylor (1957:79) dalam Moleong analisis data adalah sebagai proses yang merinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis kerja (ide) seperti yang disarankan oleh data dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan pada tema dan hipotesis kerja itu.

a) Reduksi Data (*Reduction Data*)

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemisahan, perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan – catatan tertulis dilapangan seperti buku petunjuk teknis dan pelaksanaan. Data yang diperoleh dilokasi penelitian kemudian dituangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terinci. Laporan lapangan akan direduksi, dirangkum, dipilih hal – hal pokok, difokuskan pada hal – hal yang penting kemudian dicari tema atau polanya. Reduksi data berlangsung secara terus – menerus selama proses penelitian berlangsung. Laporan atau data dilapangan dituangkan dalam uraian lengkap dan terperinci. Dalam reduksi data peneliti dapat menyederhanakan data dalam bentuk ringkasan.

b) Penyajian Data (*Data Display*)

Penyajian dilakukan untuk memudahkan bagi peneliti untuk melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian tertentu dari penelitian. Penyajian data dibatasi sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dalam penelitian ini, penyajian data diwujudkan dalam bentuk uraian, dan foto gambar sejenisnya. Akan tetapi, paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian ini adalah dengan teks naratif.

c) Penarikan Kesimpulan (*Concluting Drawing*)

Adalah melakukan verifikasi secara terus menerus sepanjang proses penelitian berlangsung, yaitu selama proses pengumpulan data. Peneliti berusaha untuk menganalisis dan mencari pola, tema, hubungan persamaan, hal – hal yang sering timbul, hipotesis dan sebagainya yang dituangkan dalam kesimpulan yang tentatif. Akan tetapi dengan bertambahnya data melalui proses verifikasi secara terus menerus, maka akan diperoleh kesimpulan yang bersifat “*grounded*”, dengan kata lain setiap kesimpulan senantiasa harus dilakukan verifikasi selama penelitian berlangsung.

**F. Teknik Keabsahan Data**

Untuk menetapkan keabsahan data diperlukan teknik pemeriksaan, pelaksanaan teknik pemeriksaan di dasarkan atas jumlah kriteria tertentu. Adapun kriteria yang digunakan yaitu Derajat Kepercayaan (*Credibility*), penjaminan keabsahan data melalui derajat kepercayaan data dapat dilakukan dengan menggunakan beberapa teknik pemeriksaan data diantaranya :

1) Keikutsertaan dalam program PTSL

Peneliti adalah instrumen utama dalam penelitian kualitatif, keikutsertaan peneliti sangat menentukan dalam pengumpulan data. Keikutsertaan peneliti sebagai partisipan dalam pelaksanaan program PTSL (objek dan pengamat).

2) Ketelitian pengamatan

Ketelitian pengamatan untuk menemukan ciri – ciri dan unsur – unsur dalam situasi yang sangat relevan dengan persoalan atau isu yang sedang dicari dan kemudian memusatkan diri pada hal – hal tersebut secara rinci. Dengan kata lain, jika perpanjangan keikutsertaan menyediakan lingkup maka ketekunan pengamatan menyediakan kedalaman.

3) Triangulasi

Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Dengan triangulasi, peneliti dapat melakukan *recek* terhadap hasil temuannya dengan jalan membandingkannya dengan sumber, metode, atau teori. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan model triangulasi sumber yaitu dengan membandingkan data hasil wawancara dengan hasil observasi serta dokumentasi yang penulis peroleh selama penelitian.

4) Ketersediaan refrensi

Ketersediaan refrensi yaitu mengumpulkan data berupa rekaman – rekaman, catatan – catatan dalam wawancara dan foto – foto dokumentasi yang digunakan sebagai patokan untuk menguji sewaktu diadakan analisis dan penafsiran data. Penulis mengumpulkan refrensi berupa rekaman hasil wawancara

dengan para informan, foto – foto dokumentasi, dan buku petunjuk teknis dan buku petunjuk pelaksanaan guna menjadi salah satu acuan dalam menganalisis data.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Setelah peneliti melakukan penelitian dan pembahasan, maka peneliti menarik kesimpulan bahwa pada implementasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam upaya percepatan persertipikatan tanah secara menyeluruh di Kabupaten Lampung Selatan. Maka jika dilihat dari indikator yang telah di kemukakan oleh Van Meter dan Van Horn dalam Subarsono (2012: 99) peneliti menyimpulkan belum berjalan secara optimal.

Kurang optimalnya implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) untuk percepatan sertifikasi tanah secara masal di Kabupaten Lampung Selatan, dikarenakan pada sumber daya non manusia dan disposisi implementator tidak sesuai dengan pernyataan Van Meter dan Van Horn. Dilihat dari sumber daya non manusia, sebenarnya sarana dan prasarana yang ada pada Balai Desa atau Kelurahan sudah sangat mendukung akan tetapi pada implementasinya di lapangan aparaturnya desa atau kelurahan tidak memakai sarana dan prasarana yang ada. Pada segi disposisi implementator juga tidak sesuai karena salah satu implementator yaitu pada tingkat kelurahan tidak memahami dan menjalankan tugasnya

sesuai dengan *standard operating procedure* (SOP) yang ada dimana biaya yang dikenakan pada masyarakat melebihi standar yang sudah ada karena sudah ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Bersama tiga Menteri meliputi Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Desa.

Akan tetapi implementasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Lampung Selatan jika dilihat dari indikator standar dan sasaran kebijakan, sumber daya manusia, komunikasi antar organisasi, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, ekonomi dan politik sudah berjalan dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan jumlah tanah yang mendaftar untuk disertipikatkan sebanyak 35.900 bidang tanah melebihi target yang sudah ditetapkan oleh Kabupaten Lampung Selatan sebesar 35.000 bidang tanah untuk disertipikatkan. Selain itu, sertipikat yang sudah jadi dan dibagikan kemasyarakat sebanyak 10.000 sertipikat pada tanggal 21 januari 2018 di Kalianda dan diserahkan langsung oleh Presiden Joko Widodo kepada masyarakat di Kabupaten Lampung Selatan.

## B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang telah peneliti lakukan terhadap implementasi kebijakan Pendaftaran Tanah sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Lampung Selatan, dalam upaya percepatan sertipikasi tanah maka peneliti memberikan saran sebagai berikut:

1. Badan Pertanahan Nasional (BPN) selaku panitia pusat seharusnya mau memanfaatkan sarana dan prasarana yang ada di setiap Desa atau Kelurahan, seperti menggunakan laptop dalam mengisi blanko dan langsung terkirim lewat sambungan internet sehingga dapat mempermudah pekerjaan aparatur desa atau kelurahan dan tidak perlu lagi datang ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) di Kabupaten Lampung Selatan untuk mengantarkan berkas pendaftar sehingga dapat lebih efektif dan efisien.
2. Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Selatan seharusnya turun langsung kelapangan, guna untuk melihat dan mengawasi bagaimana implementasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) agar berjalan sebagaimana mestinya, karena pada saat sosialisasi pada kepala desa Bupati mengatakan memberikan dukungan dan mengawasi jalannya percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).
3. Badan pertanahan Nasional (BPN) dan Pemerintah Daerah di Kabupaten Lampung Selatan harusnya ikut turun pada saat sosialisasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di masyarakat

Kabupaten Lampung Selatan, agar tidak terjadi kesalah pahaman mengenai implementasi Pendaftaran Tanah sistematis Lengkap (PTSL).

4. Pihak implementator khususnya aparatur Desa atau Kelurahan, seharusnya memahami dan menjalankan tugasnya sesuai dengan *standard operating Procedure* (SOP) yang ada agar implementasi dapat berjalan dengan baik dan sebagaimana mestinya. Oleh karena itu perlu pengawasan langsung di lapangan baik dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) di Kabupaten Lampung Selatan serta Pemerintah Daerah di Kabupaten Lampung Selatan dan menindak tegas para implementator yang tidak menjalankan tugas sesuai dengan *standard oprating procedure* (SOP) agar tidak menghambat jalannya implementasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).
5. Masyarakat selaku pihak yang menjadi sasaran implementasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), seharusnya melaporkan mengenai masalah biaya yang tidak sesuai dengan *standard operating prosedure* (SOP) ke Badan Pertanahan nasioanal (BPN) di Kabupaten Lampung Selatan atau Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Selatan agar ditindak dan tidak terjadi kecemburuan sosial dan kesalah pahaman antar masyarakat.

## Daftar Pustaka

Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik, Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Bogor: Ghalia Indonesia

Hutagalung, Arie Sukanti dan Gunawan Markus. 2009. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.

Mulyadi, Deddy. 2016. *Studi Kebijakan Publik dan Pelayan Publik (Konsep dan Aplikasi Proses Kebijakan Publik Berbasis Analisis Bukti untuk Pelayanan Publik)*. Bandung: Alfabeta.

Moleong, Lexy J. Moleong. 2012. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya

Pasolong, Harbani. 2013. *Metode Penelitian Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta

Santoso, Urip.2012. *HUKUM AGRARIA: KAJIAN KOMPERHENSIF*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Subarsono, AG.2005. *ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Wahab, Solichin Abdul. 2012. *Analisis Kebijakan:dari formulasi ke penyusunan model-model implementasi kebijakan publik*. Jakarta: PT Bumi Aksara

### **Sumber Lain :**

Buku Petunjuk Teknis pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah Sistematis Lengkap. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. 2016

Buku Kumpulan Peraturan dan Pendukungnya Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. 2017

Wahyu Agnes I. (2017). “Implementasi Program Simpanan Keluarga Sejahtera (PSKS) Dalam Upaya Percepatan Penanggulangan Kemiskinan”. Jurnal Mahasiswa. Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Hlm 53-78. Jurusan Ilmu Administrasi Negara. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Universitas Lampung.

### **Peraturan Perundang Undangan**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Surat Keputusan Bersama 3 Menteri: Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN), Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

**Website :**

<http://www.bpn.go.id/PUBLIKASI/Peraturan-Perundangan/Peraturan-Menteri-ATR-Kepala-BPN/peraturan-menteri-agraria-dan-tata-ruang-kepala-badan-pertanahan-nasional-republik-indonesia-nomor-1-tahun-2017-66525>, di unduh pada 17 oktober 2017, 12.30 WIB

<http://www.hariandetiknews.com/2017/06/program-pts1-bpn-lamsel-targetkan-3900.html>, di unduh pada 27 november 2017, 09.00 WIB

<http://www.lampost.co/berita-gratis-pembuatan-sertifikat-prona-di-lamsel>, diunduh pada 28 november 2017, 13.00 WIB