

## BAB II

### KERANGKA TEORI

#### 2.1 Penelitian Terdahulu

Sebagaimana telah disampaikan pada bab pendahuluan, bahwa masalah yang akan dikaji dalam rencana penelitian ini terkait dengan faktor – faktor yang mempengaruhi implementasi rencana strategis bidang pendaftaran tanah sehingga sudah sepatutnya penelitian ini memanfaatkan hasil-hasil penelitian yang sesuai dengan yang pernah dilakukan sebelumnya. Sepengetahuan peneliti, selama ini sudah banyak penelitian yang dilakukan terkait implementasi suatu kebijakan. Namun demikian khusus faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi rencana strategis bidang pendaftaran tanah di Kabupaten Bantul belum pernah dilakukan. Selanjutnya, peneliti memilih sejumlah penelitian terdahulu yang dianggap relevan dengan penelitian yang akan dilakukan, sehingga dapat memberi gambaran dan arah bagi penelitian yang akan dilakukan.

“Implementasi program pembangunan desa mandiri anggaran untuk rakyat menuju sejahtera (Anggur Merah) (Studi di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara)”. (Tiza,A.L, Hakim, A., dan Haryono ,B.S., 2014). Penelitian ini adalah penelitian pertama yang penulis anggap relevan dengan penelitian yang dilakukan. Penelitian dilakukan oleh Tiza,A.L, Abdul Hakim, dan Bambang Santoso Haryono pada tahun 2014. Penelitian dengan metode kualitatif ini untuk mendeskripsikan dan menganalisis realitas pembangunan masyarakat desa di Kabupaten Timor Tengah Utara yang dipotret melalui kajian implementasi program pembangunan desa mandiri

(Anggur Merah) dengan penekanan pada penggunaan model implementasi yang dikembangkan oleh Edward III (1980) yang lebih dikenal dengan model pendekatan *Direct and Indirect Impact on Implementataion*, dimana terdapat empat aspek yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan yakni Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan Struktur Birokrasi. Temuan penelitian menunjukkan bahwa Koordinasi diantara pelaku program dari tingkat propinsi sampai tingkat desa belum terlaksana secara maksimal; Masyarakat penerima program belum memahami secara baik manfaat dan kegunaan program sehingga terkesan mereka kurang partisipatif; Belum meratanya alokasi bantuan dana sehingga menimbulkan kecemburuan dari masyarakat desa; Pendampingan yang belum maksimal sehingga penggunaan dana belum direncanakan secara baik dengan berpatok pada kebutuhan dasar masyarakat desa; Kesiapan tenaga pendamping (Anggur Merah) yang tersebar di desa sasaran dalam hal sumberdaya manusianya dan konsolidasi yang tercipta di desa belum memadai; Akses untuk memperoleh informasi program bagi masyarakat belum optimal; Pepengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan program (Anggur Merah) belum dilakukan secara maksimal. Kesimpulan dalam peneilitan menunjukkan bahwa Program Pembangunan Desa Mandiri (Anggur Merah) di Kabupaten Timor Tengah Utara belum terimplementasikan secara optimal.

Seperti telah diutarakan oleh penulis pada bab I latar belakang di depan, ada dua penelitian lain terkait implementasi ini, yaitu “analisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik pada prona swadaya di Kabupaten Semarang”. (Thoriq, 2005). Serta penelitian oleh Harsono dengan judul “implementasi kebijakan sistem informasi dan manajemen pertanahan nasional

(SIMTANAS) di Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara”. (Harsono, 2009). Kedua penelitian ini terkait dengan tema yang sama yaitu dibidang pertanahan. Penelitian yang dilakukan M Thoriq bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan publik pada Prona Swadaya serta seberapa besar pengaruh faktor tersebut (komunikasi, kemampuan pegawai dan struktur birokrasi) terhadap pelaksanaan pensertifikasian tanah melalui program Prona Swadaya di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang. Sedangkan penelitian oleh Harsono dengan melihat model implementasi dari Van Meter dan Van Horn (1975). Menurut Van Meter dan Van Horn (1975) dalam Harsono (2009), “implementasi yang berhasil merupakan fungsi dari kemampuan organisasi pelaksana untuk melakukan apa yang diharapkan untuk dikerjakan”. Penelitian dibatasi dan difokuskan pada variabel-variabel implementasi dari Van Meter dan Van Horn yaitu pada faktor komunikasi, sumber daya, dan sikap. Dari kedua penelitian tersebut akan digunakan oleh penulis sebagai gambaran dan arah penelitian yang akan dilakukan khususnya terkait dengan penggunaan variabel sebagai faktor yang berpengaruh terhadap implementasi.

Kajian selanjutnya berjudul “analisis terhadap faktor - faktor yang mempengaruhi implementasi program kredit usaha keluarga sejahtera ( KUKESRA) di Kecamatan Taman Kabupaten Pemalang ( Studi Tentang Sikap, Sumberdaya dan Pengawasan Terhadap Implementasi)”. (Widodo, A.S, 2002). Widodo (2002) menjelaskan “implementasi program KUKESRA di Kecamatan Taman Kabupaten Pemalang masih rendah. Hal ini disebabkan karena sikap yang rendah terhadap program, sumber daya yang rendah bagi kelancaran program, pengawasan yang kurang terhadap pengelolaan dana KUKESRA”. Penelitian menggunakan pendekatan Kauntitatif, dengan fokus penelitian yaitu

studi tentang sikap, sumberdaya dan pengawasan terhadap implementasi Program Kredit Usaha Keluarga Sejahtera. Hasil Penelitian menguatkan teori - teori dari George C Edward III(1980), David C Korten ( 1988), William N Dunn(1922) tentang hubungan antar sikap, sumberdaya dan pengawasan dengan implementasi kebijakan.

Selanjutnya ada beberapa penelitian yg dilakukan dengan acuan teori Edward III dalam implementasi kebijakan atau renstra seperti penelitian oleh Ahmad Nurcholish dengan judul “implementasi rencana strategis pengelolaan taman nasional (studi pada Balai Taman Nasional Gunung Rinjani Provinsi NTB)”( Nurcholish, 2017); “implementasi kebijakan pengelolaan hutan hak Di Kabupaten Donggala Provinsi Sulawesi Tengah” (Mirwan, 2016); “faktor – faktor yang mempengaruhi implementasi rencana peningkatan mutu pendidikan dasar di kabupaten Padang Pariaman (penelitian survei pada SD dan SMP di Kabupaten Padang Pariaman).( Adnan, 2013); serta “implementasi pelayanan kesehatan hewan di Kabupaten Sleman” (Yusana, 2013). Ahmad Nurcholish (2017), menggunakan teori Edward III sebagai acuan dalam penelitian. Edward III menyatakan bahwa terdapat 4 variabel atau *critical factor yang menentukan* dalam kebijakan publik yaitu : komunikasi, sumberdaya, sikap dan struktur birokrasi .Keempat faktor tersebut harus dilaksanakan secara bersama - sama karena antara satu dengan lainnya memiliki hubungan erat. Nurcholish menemukan fakta bahwa komunikasi memiliki peran yang dominan dalam implementasi renstra Taman Nasional Gunung Rinjani. Komunikasi yang intensif , jelas namun tidak kaku dan rinci untuk memberikan ruang kreativitas bagi pelaku kebijakan. Dalam implementasi renstra terdapat beberapa keterbatasan sumber daya anggaran maupun sumberdaya manusia serta sarana dan

prasarana yang belum memadai. Keterbatasan ini berpotensi menjadi faktor penghambat dalam kesuksesan implementasi renstra. Dalam pemberian disposisi para pembuat kebijakan mempertimbangkan implementor yang sesuai dengan tupoksinya serta mempunyai kecakapan atau kemampuan dalam melaksanakan tugas. Dilihat dari struktur birokrasi yang ringkas dan sederhana memudahkan para pelaku kebijakan untuk saling berkoordinasi, namun belum adanya SOP menjadikan implementor tidak memiliki batasan patokan minimal standar untuk pekerjaan. Adapun Penelitian yang dilakukan oleh Mirwan (2016), bertujuan untuk : (1) menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan hutan alam di Kabupaten Donggala Sulawesi Tengah; (2) menganalisis permasalahan penerapan kebijakan pengelolaan hutan alam di Kabupaten Donggala Sulawesi Tengah. Penelitian dilakukan dengan pendekatan Kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan Kebijakan Pengelolaan Hutan Swasta Kabupaten Donggala tidak berjalan dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan analisis penerapan kebijakan sesuai teori implementasi kebijakan Edward III yang meliputi 4 (empat) faktor: komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Keempat faktor ini tidak berjalan baik. Permasalahan dalam implementasi kebijakan Pengelolaan Hutan Hak menurut teori Edward III adalah:

- (a) Proses komunikasi kebijakan belum berjalan dengan baik;
- (b) Sumberdaya untuk mendukung kebijakan pengelolaan hutan hak belum terpenuhi dengan baik khususnya dari aspek SDM dan fasilitas.
- (c) Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan belum memberikan perhatian yang maksimal dalam pengelolaan Hutan Hak; dan
- (d) Struktur Birokrasi belum mendukung sepenuhnya dalam pengelolaan hutan hak yang dibuktikan dengan belum adanya SOP dalam pengelolaan hutan

hak bahkan belum adanya Peraturan Daerah tentang pengelolaan hutan hak.

Kajian yang dilakukan oleh Adnan (2013), untuk mengetahui faktor - faktor yang mempengaruhi implementasi program di bidang pendidikan di Kabupaten Padang Pariaman. Kajian dilakukan dengan pendekatan kuantitatif. Variabel (faktor-faktor) yang digunakan adalah komunikasi, sumberdaya, disposisi, struktur biokrasi , isi rencana dan partisipasi masyarakat. Hasil dari kajian menyebutkan bahwa ke enam faktor tersebut berpengaruh secara simultan terhadap implementasi program bidang pendidikan di Kabupaten Padang Pariaman. Sedangkan secara parsial yang memberikan pengaruh signifikan adalah variabel sumberdaya, struktur birokrasi dan partisipasi masyarakat. Adapun faktor paling dominan yang mempengaruhi implementasi rencana peningkatan mutu pendidikan dasar di Kabupaten Padang Pariaman adalah Partisipasi masyarakat. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Yusana (2013), membahas mengenai implementasi pelayanan kesehatan hewan. Tujuan dari penelitian yang dilakukan oleh Yusana adalah untuk mengetahui implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 dan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 64/Permentan/OT.140/09/2007 terkait dengan pelayanan kesehatan hewan dan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 dan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 64/Permentan/OT.140/09/2007 terkait dengan pelayanan kesehatan hewan di Kabupaten Sleman tahun 2012. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi pelayanan kesehatan hewan di Kabupaten Sleman belum optimal. Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi yang sifatnya mendukung adalah

komunikasi dalam hal tujuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 dan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 64/Permentan/OT.140/09/2007 terkait dengan pelayanan kesehatan hewan yang telah dirumuskan dengan jelas dan disampaikan dengan baik sehingga pelaksana sudah memahaminya; sumber daya berupa petugas pelayanan kesehatan hewan yang sudah berkompeten; disposisi dalam bentuk komitmen yang tinggi mulai dari Dinas sampai dengan petugas puskesmas; dan faktor struktur birokrasi yaitu sudah dibuatnya SOP sebagai pedoman dalam memberikan pelayanan kesehatan hewan. Faktor-faktor yang sifatnya menghambat implementasi diantaranya: faktor komunikasi adalah tidak adanya konsistensi rumusan tujuan pelayanan kesehatan hewan dengan instrumen kebijakan yang berupa pelayanan gratis dan tidak ada tindak lanjut peraturan di tingkat pusat dengan peraturan daerah; faktor sumber daya yaitu jumlah SDM pelayanan kesehatan hewan, anggaran dan sarana prasarana pelayanan kesehatan hewan masih kurang; faktor struktur birokrasi berupa jenjang hierarki birokrasi yang cukup panjang dan SOP yang ada belum sepenuhnya bisa dijalankan terutama dalam hal pemberian resep obat kepada peternak / klien. Berdasarkan hasil penelitian ini, disarankan kepada Pemerintah Kabupaten Sleman agar: membuat instrumen pelayanan kesehatan hewan yang lebih tepat; petugas puskesmas lebih patuh pada aturan yang telah dibuat; aturan yang ada harus konsisten dan ada konsistensi tujuan dan isi kebijakan dengan instrumen kebijakan; perlu penambahan jumlah petugas, anggaran dan sarana prasarana; perlu dipertimbangkan untuk dibentuknya puskesmas menjadi UPT tersendiri sehingga dapat menyederhanakan jenjang birokrasi; dan perlu dilakukan peninjauan ulang terhadap SOP yang telah ada.

Penelitian terakhir yang dipakai penulis untuk salah satu acuan penelitian yaitu penelitian yang dilakukan oleh Purnomo (2013) yang dilakukan dengan menganalisis faktor yang mempengaruhi implementasi rencana program – program strategis Kota di Kota Batu. Faktor yang dimaksud berdasarkan gabungan teori dari beberapa ahli yaitu komunikasi, sumberdaya, kontrol (Faludi, 1973, Van Meter dan Van Horn, 1985), lingkungan (Van Meter dan Van Horn, 1985, Grindle, 1980) dan isi rencana (Conyern, 1990, Grindle, 1980). ). Penelitian menggunakan metode penelitian survey dengan hasil bahwa faktor komunikasi, sumberdaya, kontrol, lingkungan dan isi rencana berpengaruh secara bersama sama terhadap implementasi rencana program – program strategis Kota di Kota Batu. Sedangkan secara parsial yang berpengaruh secara signifikan adalah variabel sumberdaya dan control. Variabel komunikasi, lingkungan dan isi rencana berpengaruh lemah atau tidak signifikan. Ada indikasi bahwa variabel yang paling dominan mempengaruhi implementasi adalah variabel kontrol.

## **2.2 Implementasi**

### **2.2.1 Definisi Implementasi**

Implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan (Ripley dan Franklin, 1982, dalam Tarigan, 2000; Wibawa, 1994). Hal tersebut sesuai dengan pendapat Edwards III (1984) bahwa tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah adanya pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* dan *outcomes* bagi warga masyarakat.

Grindle (1980) menyatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Sedangkan Van Meter dan Horn (1975) dalam Wibawa (1994) menyatakan bahwa, implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Grindle menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran. (Grindle, 1980).

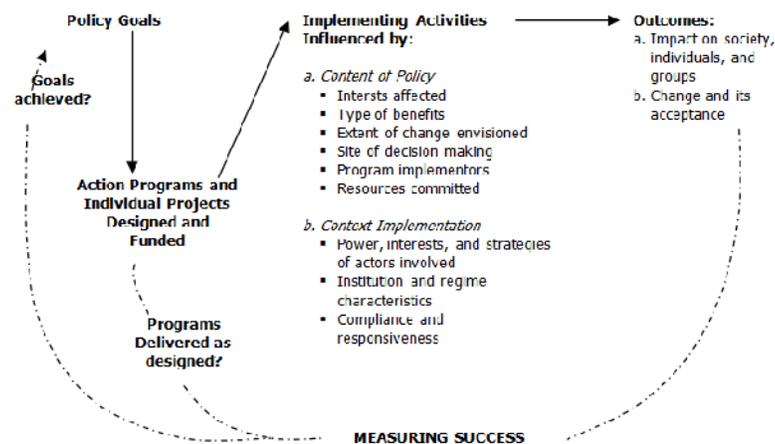
Menurut Lane (1995), implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, *implementation = F (Intention, Output, Outcome)*. Sesuai definisi tersebut, implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Kedua, implementasi merupakan persamaan fungsi dari *implementation = F (Policy, Formator, Implementor, Initiator, Time)*. Sabatier berpendapat penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu. (Sabatier, 1986).

Implementasi kebijakan sebagai penghubung antara tujuan kebijakan serta realisasinya dengan hasil kegiatan dari pemerintah. Ini sesuai dengan pendapat dan gagasan dari Van Meter dan Horn dalam Grindle yang menyatakan tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*). (Van Meter dan Horn, 1975 dalam Grindle, 1980).

### 2.2.2 Model Implementasi Kebijakan

Model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. (Grindle,1980).

Gambar 2.1 **Implementation as a Political and Administrative Process**  
(Merilee S. Grindle. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*,Princeton University Press, New Jersey)



Sumber : Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan :  
Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya, Akib,H.,  
Tarigan,A., 2000

Ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan. (Nakamura dan Smallwood, 1980). Pada gambar 2.1 terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan

proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur keluaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Keluaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Keluaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.(Grindle,1980).

Gambar 2.2 Model Linier Implementasi Kebijakan



Sumber : Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan :  
 Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya, Akib, H.,  
 Tarigan, A., 2000

Baedhowi (2004) berpendapat, “pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif”. “Pada model linier, fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan

upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana”. (Baedhowi, 2004).

### 2.2.3 Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi

Salah satu pendekatan dalam implementasi kebijakan publik adalah “*implementation problems approach*” yang dicetuskan oleh Edwards III (1984). Pada awalnya Edwards III mengajukan pendekatan terkait implementasi publik dengan menyusun dua pertanyaan pokok, yakni: (1) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? dan (2) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan? (Edwards III, 1984). Selanjutnya berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan 4 (empat) faktor syarat utama keberhasilan proses implementasi, yaitu komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi.

Berikut ini penjelasan lebih lanjut terkait faktor -faktor yang berpengaruh dalam implementasi menurut George C. Edwards III (1984):

#### (a) Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementor mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkanluaskannya. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang

berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implemetor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

(b) Sumberdaya

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan

terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill / kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program. Informasi merupakan sumberdaya penting bagi pelaksanaan kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan / program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. Kenyataan dilapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana dilapangan. Kekurangan informasi / pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab, atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan inefisien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada. Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan / mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan / program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

(c) Disposisi atau Sikap

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses

implementasi akan mengalami banyak masalah. Ada tiga bentuk sikap / respon implementor terhadap kebijakan ; kesadaran pelaksana, petunjuk / arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program. Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan / program.

(d) Struktur Birokrasi

Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Van Horn dan Van

Meter menunjukkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- (1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
- (2) Tingkat pengawasan hirarkhis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksana;
- (3) Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota legislatif dan eksekutif);
- (4) Vitalitas suatu organisasi;
- (5) Tingkat komunikasi terbuka, yaitu jaringan kerja komunikasi horizontal maupun vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi;
- (6) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan. (Van Horn dan Van Meter, 1989)

Apabila sumberdaya cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan dan para pelaksana mengetahui apa yang harus dilakukan, implementasi masih akan gagal apabila struktur birokrasi yang ada menghalangi koordinasi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan tersebut.

## **2.3 Perencanaan Strategis**

### **2.3.1 Definisi Perencanaan**

“Perencanaan dapat didefinisikan sebagai : (1) Perencanaan dalam arti seluas-luasnya adalah suatu proses untuk mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Oleh karena itu, perencanaan pada hakekatnya ada pada manusia; (2) Perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya (maksimum output) dengan sumber-sumber yang lebih efisien dan efektif. (3)

Perencanaan adalah penentuan tujuan yang akan dicapai atau akan dilakukan, bagaimana, bilamana, dan oleh siapa". (Tjokroamidjojo ,1996). Conyers dan Hills mendefinisikan perencanaan sebagai suatu proses yang bersinambungan, yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang. Definisi tersebut mengedepankan 4 unsur dasar perencanaan, yakni

- (1) Pemilihan; perencanaan merupakan proses memilih di antara berbagai kegiatan yang diinginkan, karena tidak semua yang diinginkan itu dapat dilakukan dan dicapai dalam waktu yang bersamaan. Hal itu menyiratkan bahwa hubungan antara perencanaan dan proses pengambilan keputusan sangat erat;
- (2) Sumber daya; perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya. Sumber daya menunjukkan segala sesuatu yang dianggap berguna dalam pencapaian suatu tujuan tertentu. Sumber daya di sini mencakup sumber daya manusia; sumber daya alam (tanah, air, hasil tambang, dan sebagainya); sumber daya modal dan keuangan. Perencanaan mencakup proses pengambilan keputusan tentang bagaimana sumber daya yang tersedia itu digunakan sebaik-baiknya;
- (3) Tujuan; perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan. Konsep perencanaan sebagai alat pencapaian tujuan muncul berkenaan dengan sifat dan proses penetapan tujuan. Salah satu masalah yang sering dihadapi oleh seorang perencana adalah bahwa tujuan - tujuan mereka kurang dapat dirumuskan secara tepat. Seringkali tujuan - tujuan tersebut didefinisikan

secara kurang tegas, karena kadang kala tujuan-tujuan tersebut ditetapkan oleh pihak lain;

- (4) Waktu; perencanaan mengacu ke masa depan. Salah satu unsur penting dalam perencanaan adalah unsur waktu. Tujuan - tujuan perencanaan dirancang untuk dicapai pada masa yang akan datang. Oleh karena itu, perencanaan berkaitan dengan masa depan. (Conyers dan Hills ,1994).

Definisi perencanaan yang dikemukakan oleh Conyers dan Hills ini sesuai dengan pendapat yang lain, berdasarkan LANDSE unsur-unsur perencanaan dapat dikemukakan sebagai berikut :

- (1) Perencanaan berarti memilih atau membuat pilihan; memilih prioritas dan memilih cara atau alternatif yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan.
- (2) Perencanaan berarti pengalokasian sumber daya; optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam, dan anggaran; Pengumpulan dan analisis data sumber daya yang tersedia;
- (3) Perencanaan berorientasi atau alat untuk mencapai tujuan; tujuan harus jelas (ekonomi, politik, sosial, ideologi, atau kombinasi dari semuanya).
- (4) Perencanaan berhubungan dengan masa yang akan datang dan
- (5) Perencanaan merupakan kegiatan yang terus menerus (kontinyu). (LANDSE, 1999).

### 2.3.2 Proses Perencanaan

Pemerintah telah menyusun Sistem Perencanaan Nasional yang terpadu, menyeluruh, sistematis, yang tanggap terhadap perkembangan zaman, yang ditetapkan dalam Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Dalam pasal 1 dinyatakan bahwa

“SPPN adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka

panjang, menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah”.

“Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) ada 4 (empat) tahap proses perencanaan pembangunan, yakni dimulai dari : a.) Penyusunan Rencana, b.) Penetapan Rencana, c.) Pengendalian Pelaksanaan Rencana Pembangunan, d.) Evaluasi Pelaksanaan Rencana”. (Undang-undang No. 25 Tahun 2004). Sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tersebut maka, “Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup lima pendekatan yaitu: (1) pendekatan politik; (2) pendekatan teknokratik; (3) pendekatan partisipatif; (4) pendekatan atas-bawah (*top-down*); dan (5) pendekatan bawah-atas (*bottom-up*)”. Para ahli teori perencanaan publik menjelaskan, “proses perencanaan, yaitu : (a) perencanaan teknokrat; (b) perencanaan partisipatif; (c) perencanaan *top-down*; (d) perencanaan dari bawah ke atas atau *bottom-up*”. (Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, 2007). Penjelasan untuk masing - masing proses perencanaan digambarkan sebagai berikut:

(1) Perencanaan teknokrat

Menurut Suzetta (2007), “perencanaan teknokrat adalah proses perencanaan yang dirancang berdasarkan data dan hasil pengamatan kebutuhan masyarakat dari pengamat profesional, baik kelompok masyarakat yang terdidik yang walau tidak mengalami sendiri namun berbekal pengetahuan yang dimiliki dapat menyimpulkan kebutuhan akan suatu barang yang tidak dapat disediakan pasar, untuk menghasilkan perspektif akademis pembangunan. Pengamat ini bisa pejabat pemerintah, bisa non-pemerintah, atau dari perguruan tinggi”. Menurut penjelasan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan

Pembangunan Nasional, perencanaan teknokrat dilaksanakan dengan menggunakan metoda dan kerangka pikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.

(2) Perencanaan partisipatif

“Perencanaan partisipatif adalah proses perencanaan yang diwujudkan dalam musyawarah, dimana sebuah rancangan rencana dibahas dan dikembangkan bersama semua pelaku pembangunan (*stakeholders*)”. (Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, 2007). Pelaku pembangunan berasal dari semua aparat penyelenggara negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif), masyarakat, rohaniwan, dunia usaha, kelompok profesional, organisasi-organisasi non-pemerintah. Sedangkan Sumarsono mengartikan, “perencanaan partisipatif yaitu metode perencanaan pembangunan dengan cara melibatkan warga masyarakat yang diposisikan sebagai subyek pembangunan”. (Sumarsono, 2010). Menurut penjelasan UU. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional: perencanaan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Dalam UU No. 25 Tahun 2004, dijelaskan pula partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan untuk mengakomodasi kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan

(3) Perencanaan *top-down*.

“Perencanaan *top-down* adalah proses perencanaan yang dirancang oleh lembaga / departemen / daerah yaitu menyusun rencana pembangunan sesuai dengan wewenang dan fungsinya”. (Suzetta,1997)

#### (4) Perencanaan *bottom-up*

Menurut penjelasan UU 25 Tahun 2004, pendekatan atas-bawah (*top down*) dan bawah-atas (*bottom up*) dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten / Kota, Kecamatan, dan Desa.

#### 2.3.3 Rencana Strategis Kementerian / Lembaga

Supriyanto dan Ernawati (2010) menyatakan, “rencana strategis adalah proses manajemen dalam menciptakan dan memelihara kesesuaian antara tujuan organisasi dengan sumber daya yang dimiliki guna menangkap peluang pasar yang selalu berkembang. Perencanaan strategis juga menguji bagaimana cara memilih sasaran hasil, tujuan organisasi dan rencana tindakan yang strategis untuk disebarkan dan dirubah jika keadaan berubah, serta bagaimana kemajuan program yang telah ditetapkan”. Menurut teori Bryson (2002), penyusunan perencanaan strategis terdiri dari langkah-langkah sebagai berikut: (1) Penetapan visi, misi dan tujuan organisasi, merupakan tindakan mengembangkan dan mengklarifikasikan tanggung jawab sosial dari perusahaan yang berkaitan dengan pernyataan visi, misi dan tujuan organisasi untuk mencapai tujuan dari organisasi; (2) Analisis lingkungan eksternal, yaitu mengungkapkan lingkungan luar yang dimaksud untuk mengidentifikasi peluang dan ancaman yang dihadapi oleh perusahaan, berkaitan dengan faktor politik, ekonomi, sosial dan arah perkembangan teknologi merupakan bagian dari aktivitas analisis luar; (3) Analisis lingkungan internal, merupakan langkah yang digunakan untuk menganalisis kedalam organisasi itu sendiri, dengan menilai sumberdaya organisasi. Indikator dalam analisis lingkungan internal ini hanya

berfokus pada kekuatan dan kelemahan organisasi itu sendiri; (4) Identifikasi isu-isu strategis berkaitan dengan yang dihadapi organisasi, merupakan pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan kebijakan fundamental tentang pengaruh mandat organisasi, visi, misi, pelayanan biaya, pendanaan, maupun rencana organisasi atau manajemen; (5) Mengembangkan strategi, yaitu melaksanakan tindakan-tindakan dari keputusan atas dasar isu-isu strategis yang telah diidentifikasi pada langkah sebelumnya, untuk mengelola isu strategis dan penetapan visi organisasi yang efektif dan efisien.

Perencanaan strategis dibagi dua, yaitu: pengembangan strategi dan implementasi strategi (Gaspersz, 2011). Menurut Supriyanto dan Ernawati, "Pengembangan strategi adalah cara yang dilakukan oleh organisasi dalam menetapkan strateginya dan sasaran hasil yang strategis mencakup bagaimana menunjukkan tantangan strategis, meringkas sasaran hasil strategis dan tujuan". (Supriyanto dan Ernawati, 2010). Gaspersz menguraikan apa saja yang termasuk dalam pengembangan strategi : (1) Memahami kebutuhan dari pelanggan, karyawan, masyarakat dan pemerintah sebagai masukan untuk menetapkan arah, sasaran dan tujuan organisasi; (2) Mengidentifikasi titik-titik kelemahan dan kesempatan untuk diperbaiki dan ditingkatkan kinerjanya; (3) Melakukan analisis SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities, dan threats* atau kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman). Analisis ini meliputi analisis keadaan internal organisasi dan analisis keadaan eksternal; (4) Menetapkan sasaran, tujuan strategis indikator kinerja dan batas waktu untuk mencapai sasaran dan tujuan strategis tersebut, serta mekanisme penilaiannya; (5) Melakukan analisis tentang kemampuan untuk melaksanakan rencana - rencana strategis; (6) Menjamin bahwa program - program peningkatan keunggulan

kinerja yang akan dilaksanakan itu terintegrasi atau selaras dengan arah, sasaran dan tujuan strategis organisasi yang telah ditetapkan untuk memenuhi kebutuhan dari pelanggan, karyawan masyarakat dan pemerintah. Sedangkan Implementasi Strategi (*strategy implementation*) adalah proses di mana manajemen mewujudkan strateginya dalam bentuk program, prosedur dan anggaran. Implementasi strategi juga dapat diartikan sebagai pengembangan strategi dalam bentuk tindakan, implementasi strategi yang sesuai adalah implementasi yang dilakukan sesuai dengan tujuan strategis dan misi strategis yang telah ditetapkan. Hal - hal yang harus diperhatikan dalam implementasi strategi adalah : (1) Penataan staf mengikuti strategi; (2) Perubahan dalam kebutuhan merekrut dan melatih; (3) Menyesuaikan manajer dengan strategi, seleksi dan pengembangan manajemen serta (4) Mengidentifikasi kemampuan dan potensi. (Gaspersz, 2011).

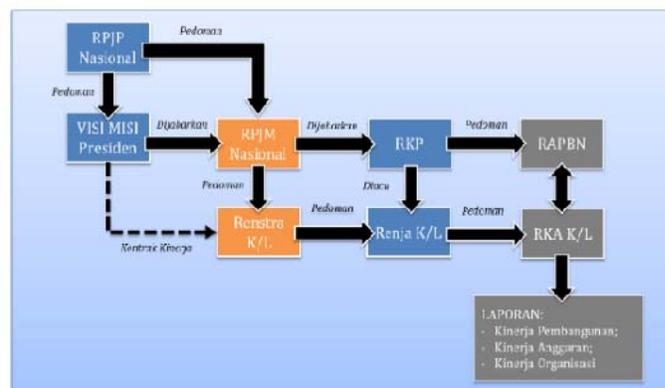
Berdasarkan Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 5 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan dan Penelaahan Rencana Strategis Kementerian / Lembaga (Renstra K/L) 2015-2019 yang dimaksud Rencana Strategis Kementerian / Lembaga adalah

“Dokumen perencanaan Kementerian/ lembaga untuk periode 5 (lima) Tahun yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional. Renstra K/L memuat visi, misi, tujuan, strategi ,kebijakan, program, kegiatan pembangunan, kerangka regulasi dan kerangka kelembagaan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian / Lembaga yang disusun dengan berpedoman pada RPJM Nasional dan bersifat Indikatif”.

Didalam sistem Perencanaan Pembangunan nasional, dokumen Renstra K/L memiliki posisi yang sangat strategis. Renstra K/L berkedudukan sebagai penjabaran dari RPJMN, dimana dalam penyusunan Renstra K/L harus

berpedoman pada RPFMN. Renstra K/L selanjutnya akan dijabarkan secara lebih rinci dalam rencana Kerja Tahunan (RKT) Kementerian/lembaga. Selain itu Renstra K/L juga digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan rancangan rencana kerja kementerian /Lembaga( Renja K/L). Berikut ini gambaran bagan alur Keterkaitan Renstra K/L dengan dokumen Perencanaan Lainnya.

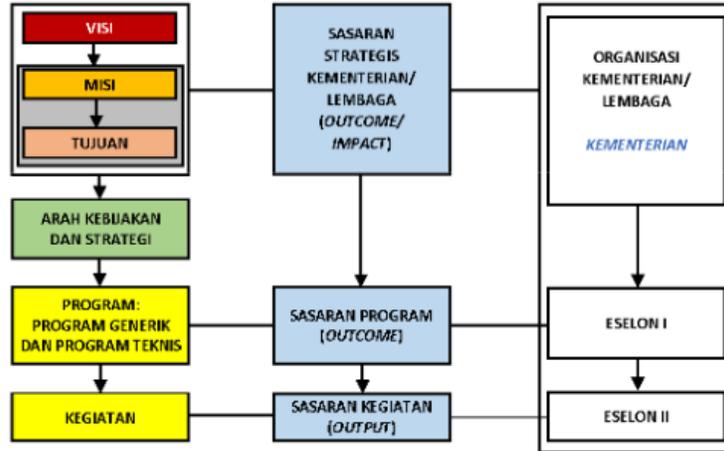
Gambar 2.3 **Bagan Alur Keterkaitan Renstra K/L dengan Dokumen Perencanaan Lainnya**



Sumber : Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 5 Tahun 2014

Dalam penyusunan rencana strategis kementerian / lembaga , secara organisasi setiap kementerian harus membuat visi,misi, tujuan dan sasaran strategis lembaganya. Selanjutnya visi,misi, tujuan dan sasaran strategis tersebut akan dijabarkan dalam bentuk arah kebijakan, strategi, program dan kegiatan ,beserta kerangka regulasi, kerangka pendanaan dan kerangka kelembagaan. Bagan rencana strategis kementerian / lembaga bagi Kementerian dapat dilihat pada gambar berikut.

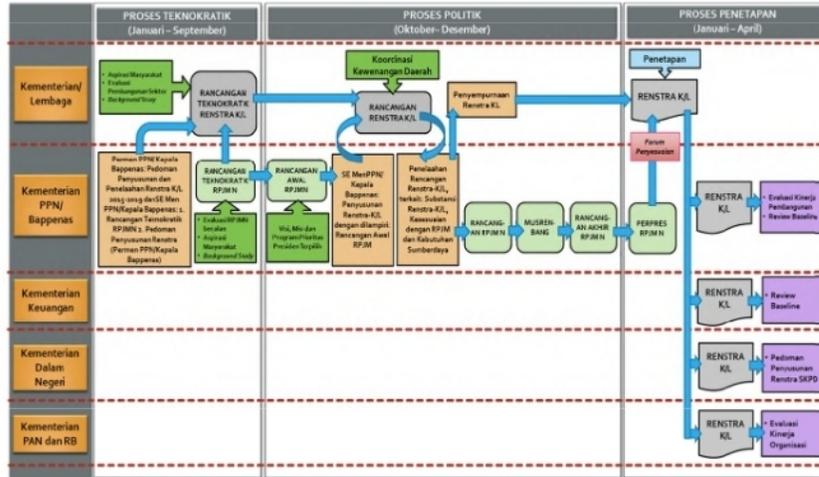
Gambar 2.4 **Baan Renstra K/L** bagi Kementerian



Sumber : Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 5 Tahun 2014

Sedangkan dalam penyusunan Renstra K/L, mekanisme atau alur kegiatan yang dilalui meliputi 3 (tiga) proses yaitu : (1) Proses Teknokratik;(2) Proses Politik, dan (3) Pemetapan renstra K/L. Mekanisme detail dalam penyusuna Renstra K/L dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Gambar 2.5 **Mekanisme Penyusunan Renstra K/L** bagi Kementerian



Sumber : Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 5 Tahun 2014

Adapun rencana strategis Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional bidang pendaftaran tanah termuat dalam agenda

prioritas (nasional) sebagai upaya pencapaian visi misi Presiden yang dapat diidentifikasi pada agenda ke 4 (empat) yaitu memperkuat kehadiran negara dalam melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya. Arah kebijakan agenda ke 4 (empat) dapat dilihat pada tabel 1.2 di bab I, dengan sasaran memperbesar cakupan peta dasar pertanahan dan memperbesar cakupan bidang tanah yang bersertipikat.

Rencana Strategis Kementerian agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional tersebut kemudian dijabarkan dalam program-program yang berhubungan langsung dengan pelaksanaan pendaftaran tanah. Adapun rencana strategis bidang pendaftaran tanah di Kabupaten Bantul adalah program program yang dikeluarkan dengan tujuan melakukan pendaftaran tanah diantaranya :

- (1) PRONA; nama kegiatan legalisasi asset yang umum dikenal dengan PRONA, adalah singkatan dari Proyek Operasi Nasional Agraria. PRONA adalah salah satu bentuk kegiatan legalisasi asset dan pada hakekatnya merupakan proses administrasi pertanahan yang meliputi; adjudikasi, pendaftaran tanah sampai dengan penerbitan sertipikat/tanda bukti hak atas tanah dan diselenggarakan secara massal. Kegiatan PRONA pada prinsipnya merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali. PRONA dilaksanakan secara terpadu dan ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah dan menyelesaikan secara tuntas terhadap sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis. Tujuan PRONA adalah memberikan pelayanan pendaftaran pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah diseluruh indonesia dengan mengutamakan

desa miskin/tertinggal, daerah pertanian subur atau berkembang, daerah penyangga kota, pinggiran kota atau daerah miskin kota, daerah pengembangan ekonomi rakyat.

- (2) PRODA; Kegiatan pendaftaran tanah yang didukung dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
- (3) Sertifikasi Tanah Sultan; Kegiatan inventarisasi dan pendaftaran tanah atas tanah Kasultanan (*Sultan Ground*) dan tanah Kadipaten (*Pakualaman Ground*) yang dibiayai dengan Dana Keistimewaan (DANAIS).
- (4) Sertifikasi Tanah UKM; adalah sub komponen dari komponen kegiatan legalisasi aset dengan subyek hak adalah pengusaha kecil dan mikro. Sertifikasi tanah UMK pada hakekatnya adalah proses administrasi pertanahan yang meliputi adjudikasi, pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat hak atas tanah yang dimiliki/dikuasai oleh perorangan pengusaha kecil dan mikro. Legalisasi aset ini merupakan kerjasama antara Badan Pertanahan Nasional RI dengan Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia serta Kementerian Dalam Negeri. Program ini dimaksudkan untuk memberikan fasilitasi akses penguatan hak berupa sertifikasi tanah kepada Usaha Mikro dan Usaha Kecil.
- (5) Sertifikasi Tanah Pertanian; adalah sub komponen dari komponen kegiatan legalisasi aset. Objek kegiatan ini adalah tanah yang dimiliki/dikuasai oleh petani sedangkan subjek kegiatan ini adalah petani (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan dan peternakan). Seperti kegiatan legalisasi aset lainnya, sertifikasi tanah petani pada hakekatnya merupakan proses administrasi pertanahan yang meliputi adjudikasi, (pengukuran, pemetaan, pengumpulan data yuridis, pengumuman, penetapan/pemberian hak),

pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat hak atas tanah. Sertifikasi tanah petani dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum kepemilikan tanah bagi petani, sehingga dapat digunakan untuk mengembangkan modal usaha. Kegiatan ini merupakan kerjasama antara Kementerian Pertanian dengan Badan Pertanahan Nasional RI berdasarkan Keputusan bersama Menteri Pertanian dengan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 515/Kpts/HK.060/9/2004 dan Nomor: 2/SKB/BPN/2004 tanggal 02 September 2004.

- (6) Sertifikasi Tanah Massal Swadaya (SMS), pelaksanaan sertifikasi masal yang dilakukan dengan melibatkan banyak orang atas biaya sendiri. Dalam pelaksanaannya, pendaftaran tanah tersebut dilakukan dengan pelayanan sistem jemput bola dengan melibatkan banyak orang dan minimal untuk 50 bidang tanah dengan dana dari masyarakat dengan tujuan Mewujudkan program peningkatan penataan manajemen pertanahan melalui percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematik untuk mendukung pengembangan kebijakan dan sistem manajemen pertanahan yang terpadu dan terkoordinasi.
- (7) Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), merupakan percepatan PRONA yaitu pendaftaran tanah pertama kali secara serentak yang meliputi semua obyek yang belum terdaftar, termasuk pemetaan seluruh obyek yang sudah didaftar untuk menghimpun dan menyediakan informasi yang lengkap mengenai bidang-bidang tanahnya, dalam satu wilayah desa /kelurahan.

#### 2.4 Pendaftaran Tanah

“Istilah pendaftaran berasal dari kata *Cadastre* yaitu suatu daftar yang melukiskan semua persil tanah yang ada dalam suatu daerah berdasarkan

pemetaan dan pengukuran yang cermat". (Abdurrahman, 1985). "Istilah *Cadastre* ini dalam bahasa Belanda disebut *Kadaster* yang berasal dari bahasa latin *Capistrastrum* yang dalam bahasa Perancis berubah menjadi *Cadastre* yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diadakan diadadakan untuk kepentingan pajak tanah Romawi". (Parlindungan, 1990). Selanjutnya menurut Parlindungan sebagaimana dikutip oleh Elko Lucky Mamesah, *Cadastre* dapat juga diartikan sebagai record (rekaman) dari lahan, nilai dari bidang tanah dan pemegang haknya untuk kepentingan perpajakan. (Parlindungan, 1990). Tujuan awal dari dilaksanakan pendaftaran tanah adalah untuk kepentingan pemungutan pajak ( *fiscale kadaster*) namun kemudian ditujukan juga guna kepastian hak atas tanah (*rechts kadaster*). Di dalam perkembangannya kedua istilah kadaster ini dipisah, sehingga saat ini ada dua jenis pendaftaran tanah yaitu *fiscale kadaster* dan *rechts kadaster*. Sedangkan yang dimaksud dalam penelitian yang akan dilakukan ini adalah pendaftaran tanah dalam arti *rechts kadaster* yang bertujuan untuk kepastian hak atas tanah,

Boedi Harsono (1982) menyatakan bahwa, "pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur dan terus menerus untuk mengumpulkan, menghimpun dan menyajikan keterangan-keterangan mengenai semua tanah atau tanah – tanah tertentu di suatu wilayah". Menurut S. Rowton Simpson (1976) pendaftaran tanah merupakan suatu upaya yang tangguh dalam administrasi kenegaraan, sehingga dapat diartikan juga sebagai bagian dari mekanisme pemerintahan. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan - ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah (pasal 19 ayat 1 UUPA). Pendaftaran tanah akan diselenggarakan dengan cara yang sederhana

dan mudah dimengerti serta dijalankan oleh rakyat yang bersangkutan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, dinyatakan ada 2 (dua) kewajiban pokok yaitu :

- (1) Kewajiban pemerintah yang dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.
- (2) Kewajiban para pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan hak atas tanah yang dipegangnya.

Pendaftaran tanah ini meliputi kegiatan-kegiatan sebagaimana berikut:

- (a) pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah

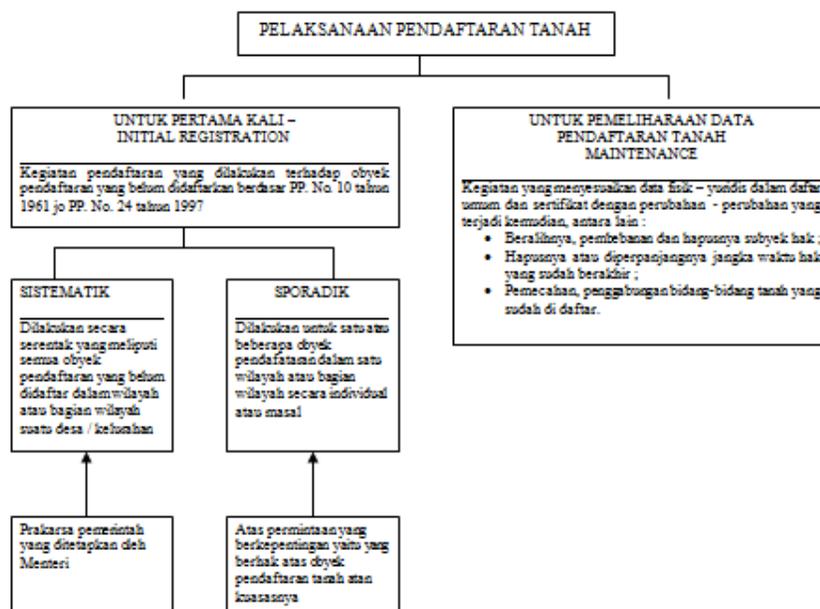
Kegiatan pengukuran dan pemetaan tanah yang dimaksud yaitu pembuatan peta dasar pendaftaran, penetapan batas bidang-bidang tanah, pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran, pembuatan daftar tanah dan pembuatan surat ukur.

- (b) pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
- (c) pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat (Pasal 19 ayat 2 UUPA).

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi : (a) pengumpulan dan pengolahan data fisik; (b) pembuktian hak dan pembukuannya; (c) penerbitan sertifikat; (d) penyajian data fisik dan data yuridis; dan (e) penyimpanan daftar umum dan dokumen. Sedangkan Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi : (a) pendaftaran peralihan dan pembebanan hak; serta (b) pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya. (PP no. 24 Tahun 1997 pasal 12).

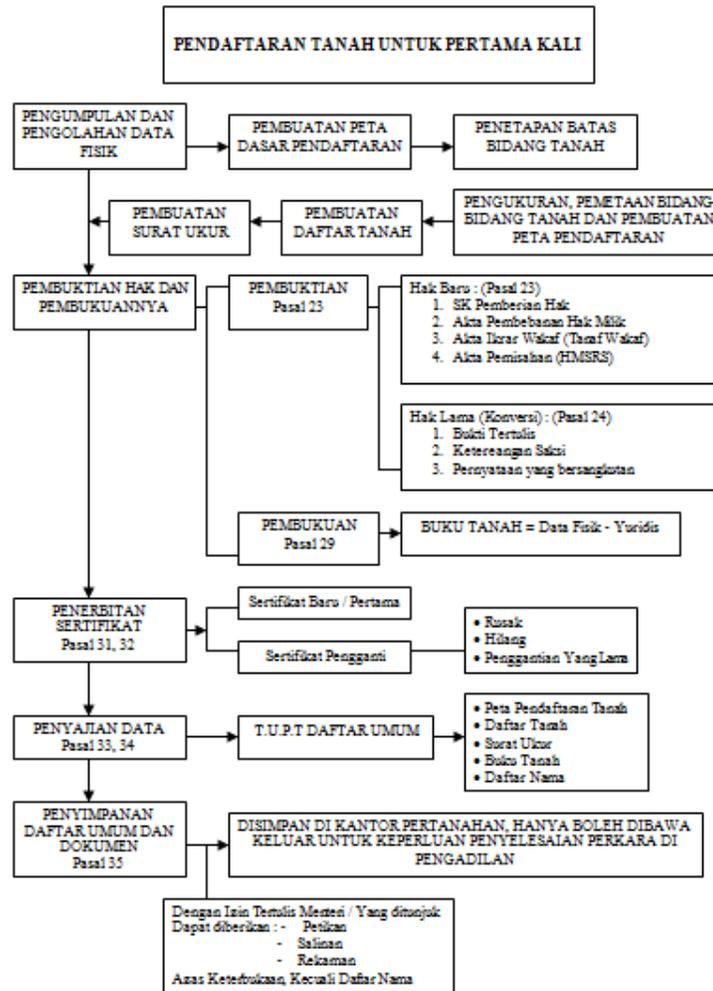
Adapun Jenis jenis Pendaftaran Tanah menurut PP no. 24 Tahun 1997 pasal 1 dijelaskan sebagai berikut: (a) Pendaftaran tanah secara sistematis yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa / kelurahan; (b) Pendaftaran tanah secara sporadik yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa / kelurahan secara individual atau massal. Untuk lebih memahami terkait jenis pendaftaran tanah dan bagaimana pelaksanaannya, akan dijelaskan pada gambar 2.6 sampai dengan 2.8 di bawah ini.

Gambar 2.6 Jenis Pendaftaran Tanah



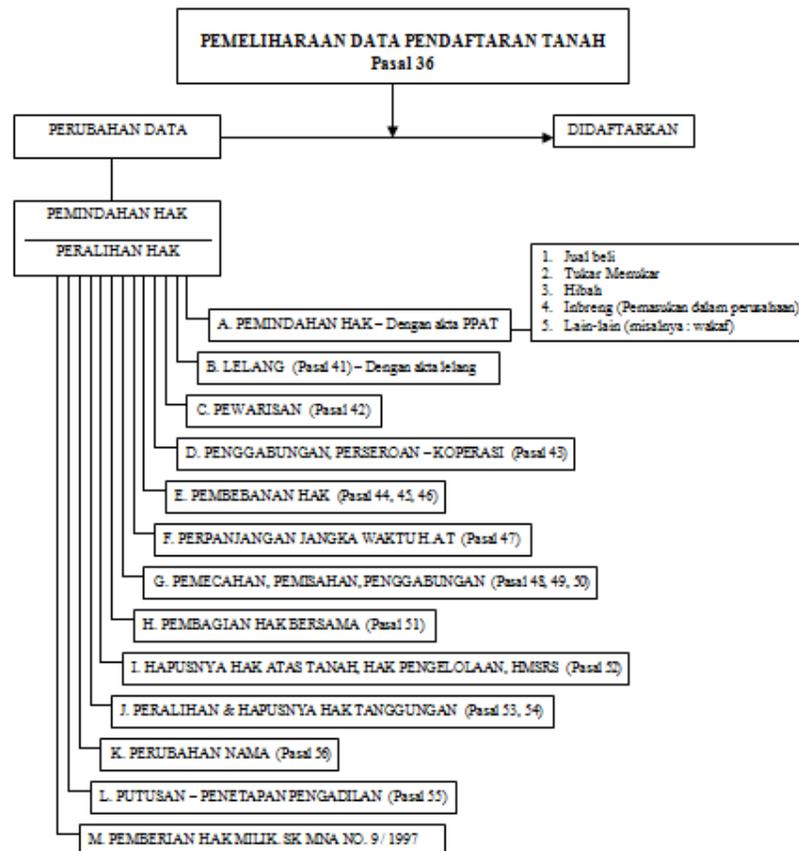
Sumber : Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional, 2017

Gambar 2.7 Pendaftaran Tanah Pertama Kali



Sumber : Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional, 2017

Gambar 2.8 Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah



Sumber : Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional, 2017