

BAB I

PENDAHULUAN

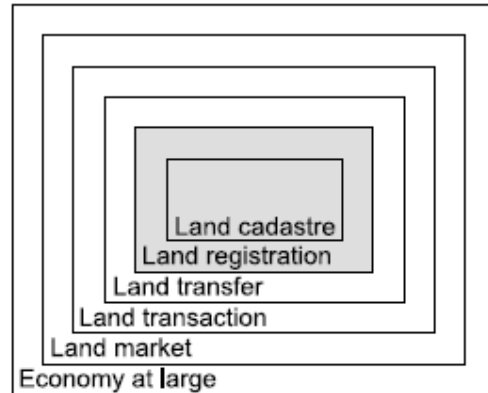
1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan sumber kehidupan, kekuasaan, dan kesejahteraan. Tanah memiliki hubungan yang kekal dengan manusia. Keberadaan tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah adalah sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan. Karena sifatnya yang multidimensional dan sarat akan persoalan keadilan, permasalahan yang terkait dengan pertanahan seakan tidak pernah ada habisnya.

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia akan nyata apabila didukung oleh jaminan hukum hak atas tanah tersebut. Salah satu cara untuk menjamin kepastian hukum adalah dengan melakukan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah dapat di definisikan sebagai proses merekam kepentingan yang diakui secara hukum terkait kepemilikan dan atau penggunaan tanah. (McLaughlin dan Nichols, 1989). Istilah pendaftaran mengacu pada proses aktif yang didominasi hukum, di mana orang dapat melihat siapa yang seharusnya memiliki tanah. Biasanya berisi semua dokumen hukum yang relevan mengenai tanah.

Pendaftaran tanah sebagai bagian dari sistem ekonomi secara luas sangat dipengaruhi oleh keadaan kadaster tanahnya.

Gambar1.1 **Pendaftaran Tanah Sebagai Bagian Sistem Ekonomi Secara Luas**

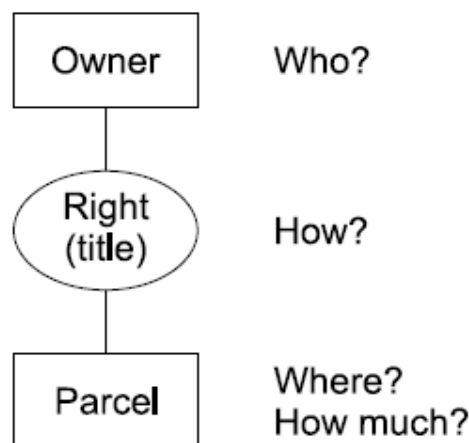


Sumber : *System of Land Registration, Aspects and Effects*,
Zevenbergen,J,2002

Berdasarkan gambar 1.1 dapat dijelaskan bahwa apabila pendaftaran tanah kita sebut sebagai suatu sistem maka sistem ini terdiri dari sub sistem yaitu kadaster. Baik buruknya pendaftaran tanah di suatu daerah akan banyak dipengaruhi oleh kadaster tanah nya. Menurut McLaughlin dan Nichols (1989), kadaster adalah catatan resmi yang berisi informasi tentang bidang tanah, termasuk rincian batas, penguasaan, penggunaan dan nilai dari bidang tanah tersebut. Henssen dan Williamson (1990) mendefinisikan pendaftaran tanah sebagai proses resmi pencatatan hak atas tanah melalui akte atau hak milik (pada properti). Ini berarti bahwa ada catatan resmi (tanah register) hak atas tanah atau perbuatan mengenai perubahan situasi hukum dari tanah. Hal ini memberikan jawaban untuk pertanyaan "siapa" dan "bagaimana" (gambar 1.2). Sedangkan kadaster adalah metode yang secara umum digunakan untuk inventarisasi data mengenai tanah pada negara atau kabupaten, didasarkan pada survei dari batas-batas bidang tanah. Bidang tanah secara sistematis diidentifikasi dengan cara memberikan tanda pemisah. Garis - garis atau batas -

batas bidang tanah dan identifikasi bidang tanah biasanya ditampilkan pada peta skala besar yang bersama-sama dengan catatan tanah, menunjukkan untuk setiap properti yang terpisah alam, ukuran, nilai dan hak-hak hukum yang terkait dengan bidang tanah. Ini memberikan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan "Mana" dan "berapa banyak" (gambar 1.2). Rekaman / catatan tanah biasanya digunakan untuk menunjukkan pendaftaran tanah dan kadaster bersama-sama sebagai suatu keseluruhan. pendaftaran tanah dan kadaster biasanya saling melengkapi dan beroperasi sebagai suatu sistem interaktif.

Gambar1.2 **Core entities connected**



Sumber : System of Land Registration, Aspects and Effects, Zevenbergen,J,2002

Administrasi pertanahan adalah istilah yang biasa digunakan untuk menunjukkan keterkaitan pendaftaran tanah dan kadaster.(Twaroch / Muggenhuber 1997 dan Zevenbergen 1998). Hal ini mencakup istilah yang lebih luas yang meliputi pendaftaran tanah, kadaster dan banyak lagi. Hal ini dapat didefinisikan sebagai berikut : administrasi tanah merupakan komponen operasional kepemilikan tanah; administrasi pertanahan menyediakan mekanisme untuk mengalokasikan dan menegakkan hak dan pembatasan

mengenai tanah. fungsi administrasi tanah termasuk mengatur pengembangan lahan dan penggunaan, mengumpulkan pendapatan dari tanah (melalui penjualan, penyewaan, dan perpajakan), mengendalikan transaksi tanah, dan memberikan informasi tentang tanah. fungsi-fungsi ini dicapai, sebagian melalui pengembangan sistem tertentu yang bertanggung jawab untuk penetapan batas-batas dan organisasi spasial permukiman, pendaftaran tanah, penilaian tanah, dan informasi kegiatan manajemen.(McLaughlin dan Nichols 1989). Administrasi pertanahan juga dapat digambarkan sebagai proses dimana tanah dan informasi tentang tanah dapat dikelola secara efisien. Ini mencakup penyediaan informasi identitas orang-orang yang memiliki kepentingan dalam real estate; informasi terkait kepentingan mereka misal durasi hak, batasan dan tanggung jawab; informasi tentang bidang tanah, misalnya lokasi, ukuran, peningkatan, nilai. (MOLA, 1996). Sehingga penjelasan mengenai administrasi tanah adalah mencakup pendaftaran tanah dan kadaster dengan cara yang sebanding dengan gambar 1.1, kotak yang terkecil adalah kadaster, kemudian pendaftaran tanah dan kotak terluar adalah administrasi tanah. Sebagaimana dikutip dari buku *Land Administration Guidelines with special Reference to Countries in Transition* yang diterbitkan oleh *United Nations* tahun 1996, dampak dari sebuah sistem administrasi pertanahan yang baik diantaranya yaitu:

- (1) Kepemilikan Jaminan dan keamanan kepemilikan;
- (2) Mendukung tanah dan properti perpajakan;
- (3) Memberikan keamanan untuk kredit;
- (4) Mengembangkan dan memantau pasar tanah;
- (5) Melindungi tanah Negara;
- (6) Mengurangi sengketa tanah;

- (7) Memfasilitasi reformasi tanah;
- (8) Meningkatkan perencanaan kota dan pembangunan infrastruktur;
- (9) Mendukung pengelolaan lingkungan;
- (10) Menghasilkan data statistik.

Pemerintah Republik Indonesia tahun 1960 mengeluarkan Undang-Undang Pokok Agraria yang digunakan sebagai dasar hukum dalam pelaksanaan pendaftaran tanah. Sebagaimana disebutkan dalam Undang – Undang tersebut, pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum guna melindungi hak-hak pemilik tanah yang juga berfungsi untuk mengetahui status bidang tanah, siapa pemiliknya, jenis hak, luas tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah tersebut. Adapun pendaftaran akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinannya dalam bidang personil dan peralatannya. Oleh karena itu maka akan didahulukan penyelenggaraannya di kota-kota untuk lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi seluruh wilayah negara.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan:

“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-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Untuk saat ini lembaga yang berwenang untuk melaksanakan pendaftaran tanah adalah Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional. Lembaga ini telah mengalami beberapa kali pergantian format mulai dari zaman pemerintahan kolonial Belanda, lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria hingga

fungsinya yang diemban sekarang ini. Pada periode 2015 sampai sekarang, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berubah menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria yang berfungsi Tata Ruang dan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional yang ditetapkan pada tanggal 21 Januari 2015. Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional adalah instansi vertikal di tingkat pusat. Sedangkan untuk tingkat provinsi adalah Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan untuk tingkat Kabupaten / Kota.

Sesuai dengan pasal 19 ayat 1 Undang-Undang Pokok Agraria, maka pemerintah mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Sejak dilaksanakannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 telah banyak bidang tanah yang didaftarkan dan disertipikatkan. Namun pada kenyataannya sampai saat ini jumlah tanah yang belum tersertipikatkan masih sangat banyak, jauh dari yang diharapkan. Menteri ATR / Kepala BPN Sofyan Djalil mengatakan, “ hingga tahun 2016 jumlah lahan yang dimiliki masyarakat mencapai 100 juta bidang tanah, sementara baru 40-42 juta sertifikat yang telah diterbitkan”. (bpn.go.id).

Oleh sebab itu saat ini Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional mengadakan program sertipikasi tanah secara besar besaran dengan target

sampai dengan tahun 2025 seluruh tanah di Indonesia sudah terdaftar, seperti dikutip dari *website* BPN.go.id sebagai berikut :

“Presiden Jokowi menginstruksikan Menteri ATR / Kepala BPN untuk mengadakan program sertifikasi tanah bagi masyarakat secara besar-besaran. Sofyan berharap hingga tahun 2025 seluruh tanah di Indonesia sudah memiliki sertifikat. “Tanah belum bersertifikat itu aset mati, jika ada sertifikatnya akan memiliki nilai lebih,” ujar Sofyan (Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN RI)”

Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) menargetkan untuk mensertifikasi 20 - 23 juta bidang tanah hingga tahun 2019. Hal ini berarti ada target 4-5 juta bidang tanah per tahun yang akan disertipkatkan. Padahal Kemampuan pencapaian Kementerian ATR / BPN dalam legalisasi bidang tanah di 5 (lima) tahun terakhir 2010 – 2014 adalah 1 juta bidang tanah / Tahun. Kondisi ini tentu saja akan menjadi suatu permasalahan yang harus diantisipasi.

Tabel 1.1 Hasil Pembangunan Tahun 2010 – 2014 oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang / BPN

| Pembangunan | Realisasi |
|---|------------------|
| Bidang tanah yang telah dilegalisasi | 5.006.897 bidang |
| Peningkatan cakupan Peta Dasar, Peta Tematik dan Peta Potensi | 29.154.540 Ha |
| Penyelesaian Kasus Pertanahan | 11.736 kasus |
| Bidang tanah yang telah didistribusi Tanah | 736.604 bidang |
| Bidang tanah yang ditata melalui Konsolidasi Tanah | 25.665 bidang |
| Luas tanah terlantar yang telah diidentifikasi | 2.050.088 Ha |
| Hak tanggungan selama tahun 2014 | 658,63 triliun |
| Jumlah persetujuan substansi RTRW : | |
| - Provinsi | 33 provinsi |
| - Kabupaten | 397 kabupaten |
| - Kota | 93 kota |
| Jumlah peraturan daerah RTRW : | |
| - Provinsi | 26 provinsi |
| - Kabupaten | 326 kabupaten |
| - Kota | 82 Kota |

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

Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) tahun 2005-2025 yang terkait langsung dengan pembangunan bidang pertanahan secara khusus disebutkan pada misi ke 5 (lima) yaitu mewujudkan pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan dengan poin - poin sebagai berikut :

- (1) Menerapkan sistem pengelolaan pertanahan yang efisien dan efektif;
- (2) Melaksanakan penegakan hukum terhadap hak atas tanah dengan menerapkan prinsip - prinsip keadilan, transparansi, dan demokrasi;
- (3) Penyempurnaan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui perumusan berbagai aturan pelaksanaan *landreform*, agar masyarakat golongan ekonomi lemah dapat lebih mudah mendapatkan hak atas tanah;
- (4) Penyempurnaan sistem hukum dan produk hukum pertanahan melalui inventarisasi peraturan perundang-undangan pertanahan dengan mempertimbangkan aturan masyarakat adat;
- (5) Peningkatan upaya penyelesaian sengketa pertanahan;
- (6) Penyempurnaan kelembagaan pertanahan sesuai dengan semangat otonomi daerah dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, terutama yang berkaitan dengan peningkatan kapasitas sumber daya manusia bidang pertanahan di daerah.

Dengan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tersebut Presiden Republik Indonesia telah memberi arahan melalui visi dan misi pembangunan tahun 2015-2019 yang dijadikan alur seluruh kementerian dalam merancang arah pembangunan, sasaran dan strategi yang akan dilaksanakan kementerian. Arahan pembangunan Indonesia ini tertuang dalam Rencana

Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019 yang telah ditetapkan dengan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015. Untuk mencapai visi dan misi pembangunan nasional yang telah ditetapkan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional memiliki tujuan utama yaitu memastikan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional merespon arahan Presiden Republik Indonesia dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 25 Tahun 2015 tentang Rencana Strategis Kementerian agraria dan tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Tahun 2015-2019. Salah satu area strategis terkait pendaftaran tanah yang potensial harus direspon dan atau ditindaklanjuti oleh Kementerian dalam lima tahun kedepan terkait dengan keberadaan agenda prioritas (nasional) sebagai upaya pencapaian visi misi Presiden 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

Tabel 1.2 **Arah Kebijakan Agenda ke 4 (Empat) Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional**

| Sub Agenda | Sasaran | Arah Kebijakan | Strategi |
|--|---|--|--|
| Menjamin Kepastian Hukum Hak Kepemilikan Tanah | <ul style="list-style-type: none"> Memperbesar cakupan peta dasar pertanahan | <ul style="list-style-type: none"> Membangun system pendaftaran tanah positif | <ul style="list-style-type: none"> Percepatan Layanan pemeliharaan Data Pertanahan Peningkatan Kualitas Pengukuran, Penetaan dan Informasi bidang Tanah Ruang dan Perairan |
| | <ul style="list-style-type: none"> Memperbesar cakupan bidang tanah yang bersertipikat | | <ul style="list-style-type: none"> Percepatan Legalisasi Asct khususnya di Pedesaan Penyusunan Regulasi Penyelesaian Sengketa aset Milik Negara, Pengkajian penanganan Kasus Pertanahan |

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

Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah kabupaten atau kotamadya, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul sebagai unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah Kabupaten tentu saja wajib mengikuti arah kebijakan agenda yang telah ditetapkan oleh Pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional. Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul telah melakukan kegiatan pendaftaran tanah sejak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Namun sejak tahun 1961 sampai tahun 2015, selama lebih dari 50 tahun kegiatan pendaftaran tanah di Kabupaten Bantul belum selesai. Berikut ini disajikan tabel perbandingan bidang tanah terdaftar dan belum terdaftar di Kabupaten Bantul dari tahun 1961 – 2015.

Tabel 1.3 **Perbandingan bidang tanah terdaftar dan belum terdaftar di Kabupaten Bantul dari tahun 1961 - 2015**

| No. | Uraian | Jumlah | | Jumlah | |
|-----|------------------------------|----------------|--------------|--------------------|--------------|
| | | Bidang | % | M ² | % |
| 1. | Kabupaten Bantul | 566.541 | 100 | 506.850.000 | 100 |
| 2. | Tanah Terdaftar | | | | |
| | ▪ Hak Milik | 459.108 | 81,04 | 285.113.244 | 56,25 |
| | ▪ Hak Guna Bangunan | 17.064 | 3,01 | 5.259.678 | 1,04 |
| | ▪ Hak Pakai | 3.001 | 0,53 | 8.364.498 | 1,65 |
| | ▪ Wakaf | 1.352 | 0,24 | 310.212 | 0,06 |
| | ▪ Hak Lainnya (HPL, Sarusun) | 11 | 0,002 | 2.433.413 | 0,48 |
| | Jumlah | 480.536 | 84,82 | 301.481.045 | 59,48 |
| 3. | Tanah Belum Terdaftar | 86.005 | 15,18 | 205.368.955 | 40,52 |

Sumber : Kementerian Agraria dan tata Ruang / Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, 2017

Disamping arah Kebijakan Agenda yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, di Kabupaten Bantul terdapat isu strategis terkait terbitnya Undang - Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta yang menyatakan :

- (a) Dalam Pasal 32, ayat 2 dan ayat 3 disebutkan bahwa Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subyek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan / Kadipaten dan berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk

sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat;

- (b) Pasal 33 Hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten didaftarkan pada lembaga pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan pengelolaan serta pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan ijin persetujuan Kasultanan maupun Kadipaten;
- (c) Pasal 35 pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten diatur dalam Peraturan Daerah D.I.Yogyakarta (Perdais).

Dalam implementasinya di Kabupaten Bantul ada perbedaan data administrasi di Peta dan leger desa dengan kenyataan penguasaan dan pemilikan fisik dilapangan, yaitu di peta dan leger desa masih tetap atas nama SG/PD/RVO/sejenisnya (katagori masuk SG), tetapi dilapang pada waktu pemerintahan yang lampau sudah diterbitkan sertipikat hak atas tanah, baik atas nama perorangan maupun subyek yang lain, dengan sertipikat Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, bahkan Hak Milik. Dengan adanya isu strategis tersebut maka, untuk Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul arah Kebijakan Agenda ditambahkan dengan sasaran memperbesar cakupan bidang tanah bersertipikat milik Keraton.

Pada dasarnya kebijakan pendaftaran tanah yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sudah baik. Dikatakan baik karena kebijakan publik itu selalu bermanfaat dan atau menguntungkan publik. (Wibawa, 1994). Mengacu pada pendapat Twaroch / Muggenhuber 1997 dan Zevenbergen 1998 bahwa ada keterkaitan yang erat antara administrasi pertanahan, pendaftaran tanah dan kadaster. Manfaat / keuntungan bagi publik dari sebuah sistem administrasi

pertanahan dan pendaftaran tanah yang baik telah penulis uraikan pada penjelasan diatas. Kebijakan pendaftaran tanah yang baik sudah seharusnya diikuti dengan implementasi yang baik juga. Berdasarkan pengamatan penulis, secara empiris implementasi pendaftaran tanah belum dilaksanakan dengan baik. Hal ini diketahui dari pendapat para pegawai Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional ataupun dari warga masyarakat penerima program. Seperti diungkapkan oleh salah seorang warga di Kabupaten Bantul sebagai berikut :

“Sawah kae le, tak melokke pemutihan,tapi ra sesuai karo luase, ketoke kok ra teliti ngono” (sawah itu, saya ikutkan program prona, namun luas disertipikat tidak sesuai dengan luas sebenarnya, sepertinya tidak teliti dalam mengerjakannya)(wawancara tgl 5 Juni 2017).

Adapun dari pihak pegawai Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional sendiri ada yang berpendapat sebagaimana petikan berikut ini :

“Banyak kesulitan kita didalam melakukan pendaftaran tanah, banyak faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pensertipikatan tersebut, karena kebijakan ini dipantau langsung dari pusat, maka temen - temen di daerah melakukan segala upaya dalam menyukseskan kebijakan tersebut, sehingga di dalam pelaksanaanya terkadang banyak kekurangan di sana sini. Namun kita selalu berusaha meningkatkan kualitas pelaksanaan pendaftaran tanah mas”.)(wawancara tgl 5 Juni 2017).

Harsono melakukan penelitian tahun 2009 dengan judul, “Implementasi Kebijakan Sistem Informasi dan Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTANAS) di Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara”. (Harsono, 2009). Penulis membatasi dan memfokuskan variabel-variabel yang mempengaruhi implementasi berdasarkan teori dan pendapat dari Van Meter dan Van Horn (1975) yaitu pada faktor komunikasi, sumber daya dan sikap. Variabel ini juga sama dengan 3 (tiga)

variabel yang berpengaruh terhadap implementasi menurut Edward III (1980). Fenomena - fenomena Implementasi Kebijakan Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional dilihat gejala - gejala dari dasar hukum dan kualitas pelayanan Komunikasi, fenomena komunikasi dan sumber daya. Dari hasil penelitian menunjukkan masih diperlukannya pensertifikasi tanah secara teratur, tertib, atau prosedural sesuai dengan standar prosedur operasi pengaturan dan pelayanan. Dalam menyelesaikan persoalan pertanahan atau sengketa pertanahan sudah sesuai dengan aturan yang ada, Kantor pertanahan Kabupaten Jepara dalam melaksanakan tugas - tugas pembangunan telah merumuskan tujuan yang hendak dicapai. Mengenai Kualitas Pelayanan, masih adanya permasalahan - permasalahan dalam memberikan pelayanan pertanahan kepada masyarakat dalam pelayanan serta terbatasnya sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara. Dilihat dari fenomena komunikasi menunjukkan bahwa para pegawai mengetahui dan memahami dan mengetahui secara baik tentang Kebijakan SIMTANAS. Adanya Permasalahan khususnya *Jobs Description* masing-masing petugas, belum tersedianya dukungan finansial secara khusus yang dialokasikan untuk mendukung SIMTANAS, masih diperlukannya peningkatan tingkat pemahaman dan ketrampilan petugas. Sedangkan dilihat dari fenomena sikap, menunjukkan bahwa sikap para pegawai di Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara sangat mendukung kebijakan SIMTANAS, serta masih diperlukan adanya peningkatan sumber daya manusia di Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara. Sedangkan pada tahun 2005 M Thoriq telah lebih dahulu melakukan penelitian, "faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik pada prona swadaya di Kabupaten Semarang". (Thoriq, 2005). Thoriq menggunakan teori Edward III

dalam menganalisa faktor-faktor yang dimaksud dan seberapa besar pengaruh faktor itu terhadap pelaksanaan pensertifikasian tanah melalui program Prona Swadaya. Namun ada penilaian sebesar 45,5% yang menunjukkan masih ada kekurangan dalam implementasi kebijakan publik pada Prona Swadaya. Komunikasi perlu ditingkatkan baik secara kualitas dan kuantitas komunikasi untuk menunjang implementasi kebijakan. Sosialisasi belum merata : masih banyak Perangkat Desa yang belum mendapatkan informasi terait program Prona Swadaya; media penyampai informasi yang belum maksimal, walaupun ada brosur namun masyarakat masih belum memahami terkait kebijakan yang dijalankan. Berkaitan dengan kemampuan pegawai, kemampuan dalam hal menjelaskan kepada masyarakat terkait dengan peraturan, persyaratan, prosedur dan biaya Prona Swadaya serta kemampuan pegawai dalam menggunakan peralatan kerja modern perlu mendapat perhatian lebih. Penelitian membenarkan dan membuktikan teori yang dikemukakan para ahli tentang pengaruh dari komunikasi, kemampuan pegawai dan struktur birokrasi terhadap implementasi kebijakan publik.

Penelitian yang telah dilakukan oleh Thoriq dan Harsono diatas pada dasarnya memandang bahwa kajian implementasi suatu kebijakan publik menggunakan pendekatan *top-down*, dengan mengasumsikan bahwa apa yang sudah diputuskan (policy) adalah alternatif terbaik, dan agar mencapai hasil yang baik maka kontrol administrasi dalam pelaksanaanya adalah hal yang mutlak. Pendekatan ini memandang proses pembuatan kebijakan sebagai proses yang berlangsung secara rasional dan implementasi adalah melaksanakan tujuan yang telah dipilih tersebut dengan menentukan tindakan-tindakan rasional untuk mencapai tujuan itu. Implementasi kebijakan merupakan suatu proses

administrasi yang terpisah dari penentuan kebijakan (yang bersifat politik). Implementasi sebagai proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan tersebut. (Pressman dan Wildavsky, 1973). Pendekatan ini juga mengasumsikan bahwa setiap terjadi kegagalan kebijakan dalam mencapai tujuan yang diinginkan, maka harus dicari faktor-faktor penyebab dari kegagalan proses implementasi tersebut.

Masalah pertanahan merupakan masalah yang kompleks dan rumit. Tanah berdasarkan pasal 33 ayat 1 Undang Undang Dasar Tahun 1945 harus dikuasai oleh negara karena tanah adalah perekat Negara Kesatuan republik Indonesia. Sehingga kebijakan yang diambil terkait dengan pendaftaran tanah haruslah bersifat *top down* agar tidak menjadi sumber pemecah belah dan disintegrasi bangsa. George C Edward III merupakan salah satu tokoh yang mengusung teori dan pemikiran pendekatan rasional *top down* dalam implementasi suatu kebijakan. Penulis sendiri merupakan seorang birokrat di instansi dengan tugas pokok dan fungsi terkait dengan pendaftaran tanah, sehingga penulis memiliki pemikiran yang sejalan dengan teori yang diusung oleh George C Edward III.

George C Edward III (1980), mengkategorikan kebijakan berdasarkan sifat atau karakteristik kebijakan. Menurut George C Edward III ada beberapa jenis kebijakan yang pada dasarnya mudah menemui permasalahan dalam pengimplementasiannya. (Edward III, 1980). Rencana Strategis Kementerian Agraria / Badan Pertanahan Nasional dikategorikan sebagai kebijakan yang bersifat *Centralized Policies*. Yaitu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat, tetapi program pengimplementasiannya diserahkan pada tiap daerah. Kesulitan yang muncul dikarenakan penafsiran yang bisa jadi beragam antar daerah dan

juga kesiapan daerah yang masing - masing tidak sama, sehingga pengimplementasian dan hasilnya pun bisa berbeda dari tujuan utama kebijakan tersebut. Hal ini dikuatkan oleh Gerald E Caiden (1982), yang berpendapat bahwa implementasi kebijakan dapat dianggap sebagai titik lemah dari pemerintahan, sehingga ditekankan pentingnya peranan tahapan implementasi kebijakan bagi keberhasilan seluruh proses kebijakan.

Sederet fakta – fakta baik teoritis, normatif dan empiris yang telah dikemukakan di atas menjadi alasan bagi penulis bahwa perlu dilakukan penelitian di Kabupaten Bantul terkait dengan faktor – faktor yang mempengaruhi implementasi rencana strategis bidang pendaftaran tanah berdasarkan teori yang dikemukakan oleh George C Edward III.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- (1) Bagaimana gambaran implementasi rencana strategis di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dalam bidang pendaftaran tanah?
- (2) Bagaimana gambaran faktor – faktor yang mempengaruhi implementasi rencana strategis di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dalam bidang pendaftaran tanah?
- (3) Sejauh mana pengaruh faktor – faktor tersebut dalam proses implementasi rencana strategis di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian adalah sebagai berikut :

- (1) Untuk mengetahui, menganalisis dan mendeskripsikan bagaimana gambaran implementasi rencana strategis di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dalam bidang pendaftaran tanah ;
- (2) Untuk mengetahui, menganalisis dan mendeskripsikan bagaimana gambaran faktor – faktor yang mempengaruhi implementasi rencana strategis di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dalam bidang pendaftaran tanah ;
- (3) Untuk menentukan sejauh mana pengaruh faktor – faktor tersebut dalam proses implementasi rencana strategis di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dalam bidang pendaftaran tanah;

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat baik bagi dunia akademik maupun bagi institusi dan negara. Hasil penelitian diharapkan akan melengkapi kekurangan penelitian tentang implementasi kebijakan berdasarkan pendapat dari George C Edwards III serta berguna untuk penelitian selanjutnya, khususnya yang terkait dengan implementasi rencana strategis bidang pendaftaran tanah.

Bagi institusi penelitian akan berguna sebagai masukan bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul terkait kinerja implementasi rencana strategis bidang pendaftaran tanah. Melalui penelitian juga diharapkan akan memberikan solusi dalam keberhasilan pelaksanaan implementasi rencana strategis di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dalam bidang pendaftaran tanah pada khususnya

dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional pada umumnya serta berkontribusi pada pelaksanaan pembangunan nasional.