

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Konsep kebijakan publik dipaparkan oleh Anderson dalam Ariani (2003:16) yaitu *“Public Policies are those policies developed by governmental bodies and officials”* yang diartikan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Kebijakan publik dipastikan timbul melalui serangkaian proses. Pengertian dari proses adalah serangkaian tindakan yang secara definitif berkaitan dengan tujuan, artinya kebijakan publik tidak timbul secara mendadak, melainkan melalui suatu proses tertentu yang berkaitan dengan tujuan-tujuan kebijakan.

Proses dari kebijakan publik merupakan saling berkaitan satu sama lain yang setiap tahap saling berpengaruh. Adapun tahapan proses kebijakan publik yang dijalankan pemerintah saling berhubungan. Pertama, tahap persepsi/definisi agregasi, organisasi, representasi, dan penyusunan agenda, yang merupakan tindakan membawa permasalahan pada pemerintah. Kedua, tahap formulasi, legitimasi dan penganggaran yang pada dasarnya merupakan suatu tindakan langsung pemerintah untuk mengembangkan dan mendanakan sebuah program. Ketiga, tahap implementasi atau pelaksanaan, adalah sebagai tindakan pemerintah untuk kembali pada permasalahan.

Keempat, tahap evaluasi dan penyesuaian/ terminasi, yang pada dasarnya adalah kembalinya program kepada pemerintah untuk dilakukan peninjauan kembali atau perubahan-perubahan bilamana diperlukan. Kebijakan menurut Anderson dalam Islamy, (2001:17) yaitu : “ *A purposive course of action followed by an actor or set of factor in dealing with a problem or matter of concern*” (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau kelompok pelaksanaan guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Istilah kebijakan publik sering dipergunakan dalam segala sesuatu yang berkaitan tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintah, sebagaimana dikemukakan oleh Carl J. Friedrich dalam Abdul Wahab (2004:3) yang menyatakan bahwa kebijakan 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-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.*” Pengertian kebijakan yang disebutkan di atas sebagai suatu tindakan yang diusulkan oleh pemerintah, berbeda pendapat George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Islamy (2001:18-19) yang menyatakan bahwa “*Kebijakan negara adalah suatu tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah*”, sehingga suatu kebijakan tidak hanya suatu tindakan yang diusulkan tetapi juga yang tidak dilaksanakan. Thomas Dye dalam Subarsono (2005:2) yang mengatakan kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk

melakukan atau tidak melakukan, hal ini mengandung makna bahwa kebijakan publik dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah dan didalam aktualisasinya kebijakan tersebut dihadapkan pada pilihan apakah pemerintah akan menjalankan kebijakan tersebut atau tidak.

2. Makna dan Hakekat Kebijakan Publik

Makna dan hakekat kebijakan publik merupakan keputusan yang dilaksanakan oleh Pejabat Pemerintah yang berwenang untuk kepentingan masyarakat (*public interest*). Keputusan yang dijalankan oleh pemerintah tersebut memiliki tujuan yang terfokus pada kepentingan-kepentingan masyarakat secara penuh mulai dari tuntutan-tuntutan (*demands*) dan keinginan rakyat. Definisi lain akan makna kebijakan berupa kebijaksanaan dipaparkan oleh Charles O. Johnes dalam Soenarko (2002:112) yaitu “*Kebijaksanaan dapatlah diberi definisi sebagai suatu keputusan yang siap dilaksanakan dengan ciri adanya kemantapan perilaku dan berulangnya tindakan, baik oleh mereka yang membuat maupun oleh mereka yang harus mematuhi*nya”. Pendapat diatas menyatakan bahwa kebijakan berisikan tentang peraturan-peraturan, intruksi ataupun perintah yang dibuat oleh para pembuat kebijakan (pemerintah) yang menyangkut tujuan-tujuan dan cara untuk mencapai tujuan tersebut. Pandangan tersebut merupakan rangkaian tindakan yang telah ditetapkan, entah untuk kedepannya pemerintah menjalankan atau tidak dijalankan untuk mencapai tujuannya yaitu kesejahteraan seluruh rakyat.

Pernyataan diatas dilanjutkan dengan menekankan kebijakan negara yang harus mempunyai implikasi sebagai berikut

1. Bahwa kebijaksanaan negara itu dalam bentuk perdananya berupapenetapan tindakan-tindakan pemerintah.
2. Bahwa kebijaksanaan negara ini tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk nyata.
3. Bahwa kebijaksanaan negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
4. Bahwa kebijaksanaan negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat. Islamy (2001: 20-21)

Hal lain dikemukakan United Nations, dalam Abdul Wahab (1997:2) mendefinisikan :

“Kebijakan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, public atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana”.

Sedangkan Anderson memberikan pengertian kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Seiring dengan berjalannya waktu istilah kebijakan publik sering kali dihubungkan dengan kepentingan publik, sehingga kebijakan publik sering kali diartikan dengan kepentingan yang diperuntukkan kepada publik. Jenkins dalam Abdul Wahab (1994:4) memaparkan bahwa “*Public policy* (kebijakan publik) sebagai berikut : ” *a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a spesified situation where these*

decisions should in principle be within the power of these actors to achieve”.

(“Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut”).

Pembahasan lebih lanjut oleh Abdul Wahab (1997:9) dalam analisis kebijaksanaan dari formulasi ke implementasi mengatakan bahwa *“derajat keberhasilan implementasi dapat disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, sebagai akibat kondisi kebijaksanaan kurang terumuskan secara baik. Kedua, akibat dari sistem administrasi pelaksanaannya yang kurang baik, dan yang ketiga akibat kondisi lingkungan yang kurang baik”*. Teori implementasi diatas menunjukkan bahwa dalam implementasi suatu kebijakan memiliki faktor-faktor penunjang keberhasilan. Berdasarkan pemaparan diatas konsep kebijakan publik memiliki persamaan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan diwujudkan dalam program-program ataupun keputusan-keputusan. Tindakan tersebut dilakukan oleh pejabat-pejabat atau badan-badan yang berada dalam lingkungan pemerintah. Tindakan-tindakan tersebut dilakukan dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Tindakan-tindakan tersebut dapat bersifat positif ataupun negatif, positif dalam arti pemerintah melakukan suatu tindakan dalam suatu masalah publik, negatif

dalam arti pemerintah tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah publik. Dengan demikian bertindak ataupun tidak bertindak pemerintah dianggap telah memilih suatu alternatif tindakan, sehingga tidak bertindakpun dianggap melakukan “ tindakan diam ”. Hal ini dapat terjadi karena baik tindakan positif maupun negatif yang dilakukan pemerintah akan memiliki implikasi yang sama besarnya bagi kepentingan publik. Kebijakan publik timbul karena ada srangkaian proses. Pengertian proses adalah “serangkaian tindakan yang secara definitif berkaitan dengan tujuan”. Artinya kebijakan publik tidak timbul secara mendadak melainkan melalui suatu proses tertentu yang berkaitan dengan tujuan-tujuan kebijakan. Proses yang dilalui oleh kebijakan publik adalah merupakan suatu rangkaian yang saling berkaitan, dimana setiap tahapnya akan mempengaruhi tahap-tahap berikutnya.

Definisi kebijakan publik di atas dapat ditarik garis besar bahwa kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemerintah yang bersifat mengatur dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat dan mempunyai tujuan tertentu, berorientasi kepada kepentingan publik (masyarakat) dan bertujuan untuk mengatasi masalah, memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat. Kebijakan juga memuat semua tindakan pemerintah baik yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah yang dalam pelaksanaannya terdapat unsur pemaksaan kepada pelaksana atau pengguna kebijakan agar dipatuhi, hal ini sejalan dengan pendapat Easton dalam Islamy, (2001:19) bahwa ”*Kebijakan mengandung nilai paksaan yang secara sah dapat dilakukan pemerintah sebagai pembuat*

kebijakan". Namun demikian tidaklah mudah membuat kebijakan publik yang baik dan benar, namun bukannya tidak mungkin suatu kebijakan publik akan dapat mengatasi permasalahan yang ada, untuk itu harus memperhatikan berbagai faktor, sebagaimana dikatakan Amara Raksasataya dalam Islamy, (2001:17) mengemukakan bahwa suatu kebijakan harus memuat elemen-elemen yaitu :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Identifikasi tujuan yang ingin dicapai haruslah memahami isu atau masalah publik, dimana masalahnya bersifat mendasar, strategis, menyangkut banyak orang, berjangka panjang dan tidak bisa diselesaikan secara perorangan, dengan taktik dan strategi maupun berbagai input untuk pelaksanaan yang dituangkan dalam rumusan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah yang ada, rumusan kebijakan merupakan bentuk perundang-undangan, setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik di implementasikan baik oleh pemerintah, masyarakat maupun pemerintah bersama-sama masyarakat.

3 .Bentuk-Bentuk Kebijakan Publik

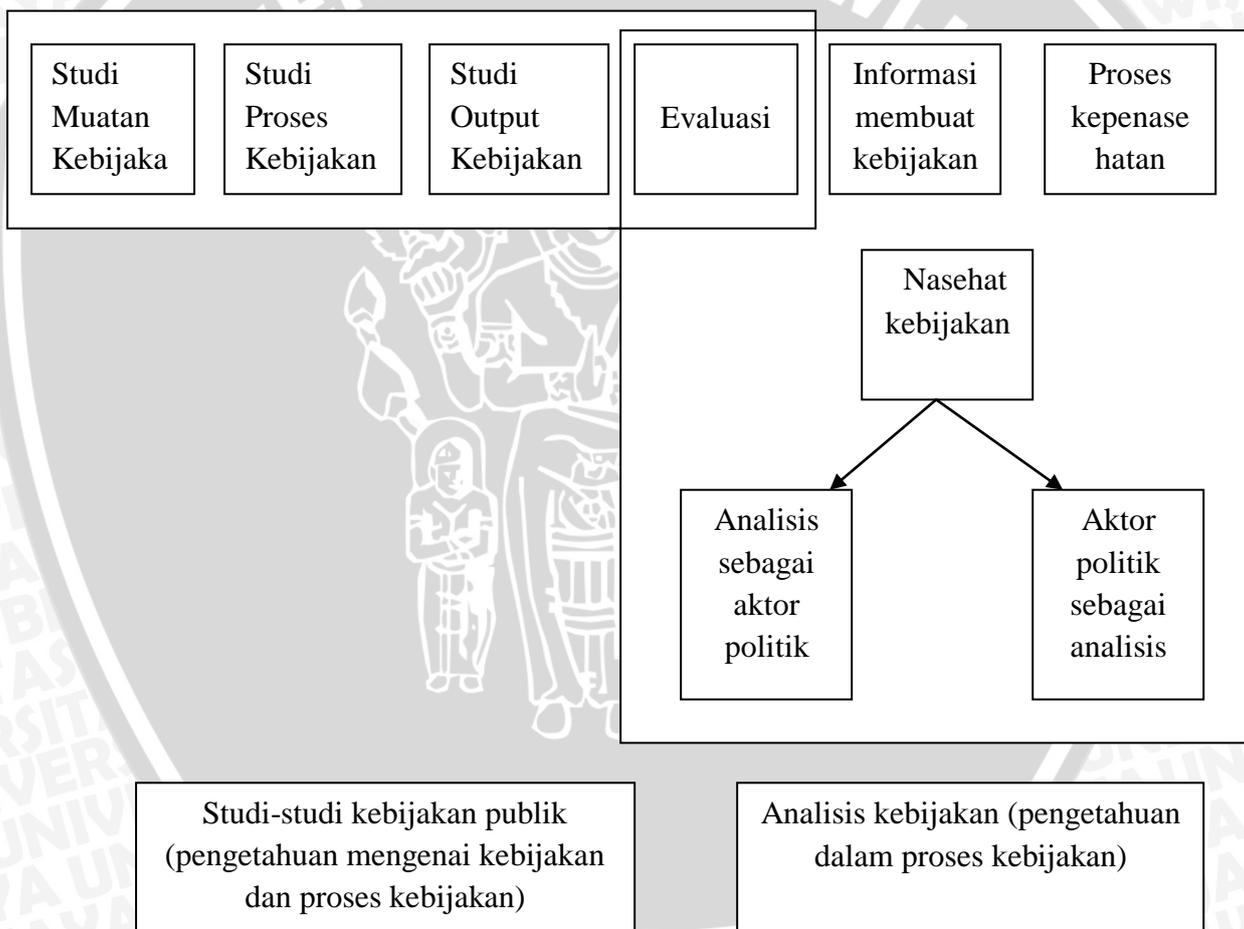
Secara sederhana seperti yang dijelaskan dalam Nugroho (2006:31) mengenai bentuk kebijakan publik dikelompokkan menjadi tiga, yaitu:

- a. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu kelima peraturan meliputi:
 - 1). Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
 - 2). Undang-undang/ Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang
 - 3). Peraturan Pemerintah
 - 4). Peraturan Presiden
 - 5). Peraturan Daerah
- b. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah atau penjas pelaksanaan. Kebijakan ini berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Wali Kota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama antar Menteri, Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.
- c. Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah Menteri, Gubernur, Bupati, Wali Kota.

Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum menjadi acuan dari kebijakan publik yang bersifat meso dan bersifat mikro. Kebijakan publik makro memiliki kekuatan yang lebih besar dari pada kebijakan publik makro dan mikro, hal ini dikarenakan kekuatan hukum yang menaunginya lebih kuat. Kebijakan publik yang bersifat meso ataupun mikro merupakan tangan panjang dari kebijakan publik yang bersifat makro karena posisi kekuatan hukumnya berada di bawah.

4. Tipologi Kebijakan Publik

Menurut Gordon, Lewis, dan Young dalam Abdul Wahab (2004:12) merumuskan tipologi kebijakan publik dengan mengklasifikasikan tujuh (7) variasi kegiatan dalam konteks analisis kebijakan dan sekaligus menggambarkan ruang lingkungannya, jika digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1
 Tipologi Kebijakan Publik
 Sumber: Hogwood dan Gun dalam Abdul Wahab (2004:16)

Konteks analisis kebijakan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

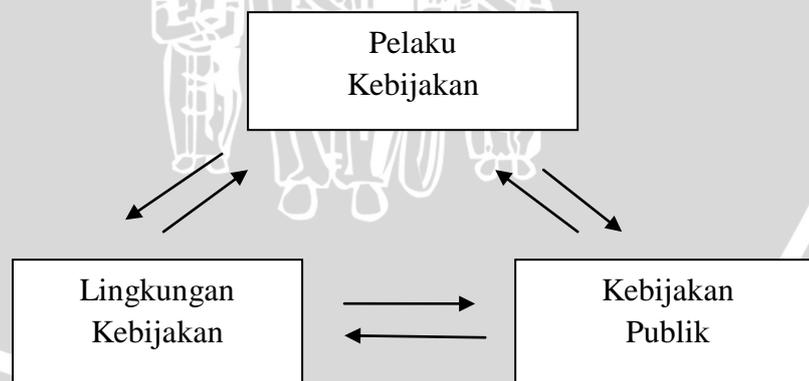
- a. Studi-studi muatan kebijakan (*studies of policy content*);
Dalam studi muatan kebijakan, analisis bermaksud untuk menyajikan gambaran dan penjelasan mengenai asal muasal serta perkembangan kebijakan tertentu.
- b. Studi-studi tentang proses kebijakan (*studies of policy process*);
Pada studi ini yang menjadi sorotan perhatian utama ialah tahap-tahap yang harus dilalui oleh isu kebijakan sebelum menjadi agenda pemerintah dan usaha-usaha yang dilakukan untuk menilai pengaruh berbagai faktor terhadap perkembangan itu.
- c. Studi-studi mengenai output kebijakan (*studies of policy output*);
Studi-studi semacam ini pada umumnya bermaksud untuk menjelaskan kenapa tingkat pengeluaran biaya atau penyediaan jasa oleh pemerintah antara daerah satu dengan daerah lain berbeda-beda.
- d. Studi-studi evaluasi (*evaluation studies*)
Studi-studi evaluasi adalah mengenai batas-batas antara analisis mengenai kebijakan dan analisis untuk pembuatan kebijakan.
- e. Studi yang disebut informasi untuk pembuatan kebijakan (*information of policy making*);
Dalam arti ini, data dihimpun dan disusun sedemikian rupa guna membantu para pembuat kebijakan agar dapat mengambil keputusan-keputusan yang tepat
- f. Proses kepenasehatan (*advocacy proces*);
Pada hakekatnya merupakan bentuk lain dari analisis untuk bersifat dari sistem-sistem pembuatan kebijakan yang ada.
- g. Nasehat kebijakan (*policy advocacy*)
Ini adalah salah satu kegiatan yang melibatkan analisis dalam mendesakkan pilihan-pilihan alternatif dalam proses kebijakan, kerjasamanya dengan pihak lain, semial kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*).

Tipologi studi kebijakan publik terdiri dari dua bagian besar yaitu studi-studi kebijakan atau pengetahuan mengenai kebijakan dan proses kebijakan dan analisis kebijakan atau pengetahuan dalam proses kebijakan. Studi-studi kebijakan meliputi studi muatan kebijakan, studi proses kebijakan, studi *output* kebijakan dan evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan dalam bagian studi-studi kebijakan merupakan analisis dari studi-studi kebijakan.

Proses kebijakan juga terdapat evaluasi kebijakan dimana pada tahap ini merupakan kegiatan analisis untuk pembuatan kebijakan setelah diadakan kajian dampak studi-studi kebijakan. Kemudian, proses kebijakan dan analisis kebijakan meliputi evaluasi kebijakan, informasi untuk pembuatan kebijakan, proses penasusahan, nasehat kebijakan. Nasehat kebijakan berasal dari aktor politik sebagai analisis dan analisis sebagai aktor politik. Aktor politik sebagai analisis disini mempunyai peran sebagai bagian yang masuk dalam elemen sistem kebijakan, sedangkan analisis berusaha masuk untuk memposisikan diri melihat dari sudut pandang aktor politik.

5. Elemen Sistem Kebijakan

Tiga elemen sistem kebijakan yang diadaptasi dari Thomas R Dye dan dikutip dalam Dunn (2000:110) digambarkan dalam gambar berikut ini:



Gambar 2
Elemen Sistem Kebijakan
Sumber: Dunn (2000:110)

Gambar tersebut menjelaskan bahwa sistem kebijakan melibatkan pelaku kebijakan (*policy stakeholder*) yang terdiri dari individu atau kelompok individu yang turut terlibat dalam kebijakana kerana mereka

saling mempunyai dan dipengaruhi. Pelaku kebijakan (*policy stakeholder*) adalah kelompok warga negara, agen pemerintah, dan para analis kebijakan. Sedangkan lingkungan kebijakan (*policy environment*) seperti yang diungkapkan Dunn (2000:110) yaitu konteks khusus dimana kejadian-kejadian disekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik.

B. Implementasi Kebijakan

1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Menurut Abdul Wahab (2004:64) sesuai kamus Webster merumuskan *to implement* (mengimplementasikan) yang berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu dan *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu) termasuk tindakan yang dipilih oleh pemerintah untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan penerapan dari kebijakan publik yang telah dirumuskan, dan bermuara kepada hasil yang dapat berupa kebijakan itu sendirimaupun manfaat yang dapat dirasakan oleh pemanfaat, sehingga implementasi kebijakan perlu dikaji lebih dalam apakah implementasi tersebut berhasil sesuai dengan tujuan atau dampak dari kebijakan karena implementasi merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan yang menghasilkan *output* yang menyangkut seberapa besar perubahan yang dicapai dari tujuan yang telah diprogramkan dan perubahan

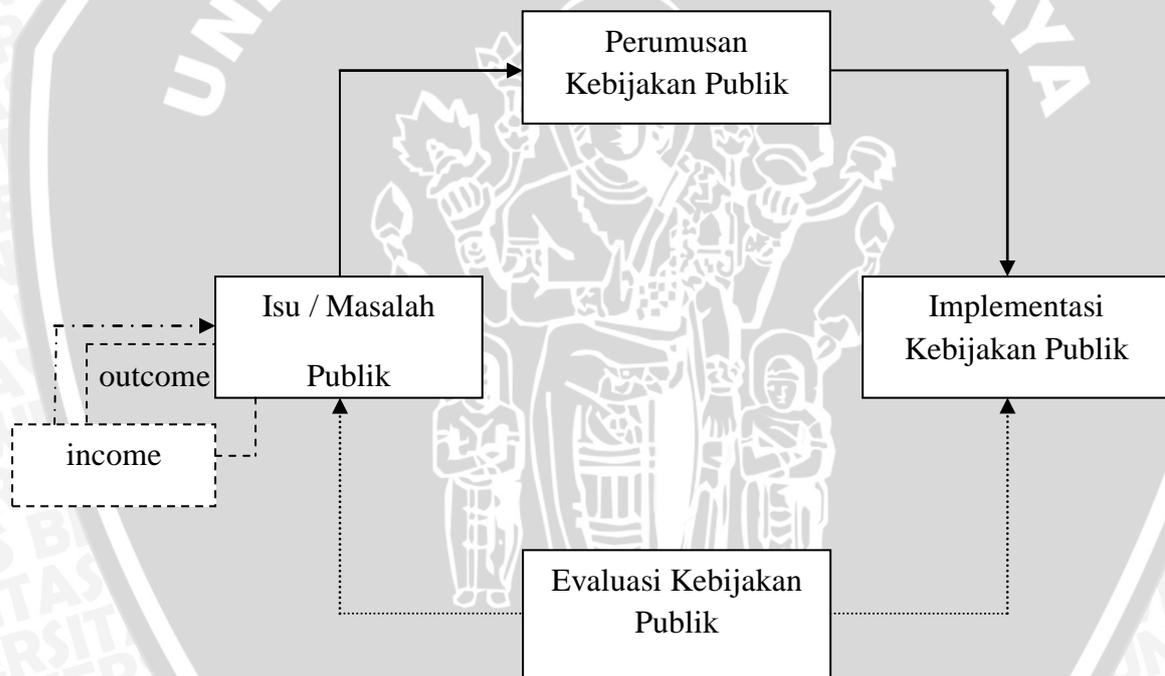
tersebut mudah di ukur, sebagaimana diungkapkan oleh Udoji dalam Abdul Wahab (2004:59) “...dimana pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan”. Kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi kalau tidak diimplementasikan, bagaimana organisasi pelaksana dan pelaku kebijakan dapat mengimplementasikannya yang tentunya akan dipengaruhi oleh lingkungan di sekitarnya, hal tersebut didukung oleh Badjuri (2003:111-112) yang menyatakan “... kesuksesan implementasi sangat dipengaruhi oleh bagaimana sebuah design kebijakan mampu merumuskan secara komprehensif aspek pelaksanaan sekaligus metode evaluasi yang akan dilaksanakan”.

Pelaksanaan kebijakan yang dituangkan dalam design atau program kegiatan merupakan usaha pemerintah atau pelaku kebijakan dalam rangka menjawab permasalahan yang terjadi di masyarakat sebagaimana yang dinyatakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Abdul Wahab (2004:65) yaitu

“Mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya suatu kebijakan, baik menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat”.

Menurut pendapat para ahli di atas bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu tindakan yang terarah berupa kebijakan atau program untuk menjawab terhadap permasalahan dengan upaya memecahkan,

mengurangi dan mencegah terjadinya keburukan dan berusaha adanya perbaikan dan inovasi yang akan menimbulkan dampak atau perubahan di masyarakat. Perlu ditekankan bahwa implementasi kebijakan tidak akan ada apabila tujuan dan sasaran belum ditetapkan atau diidentifikasi oleh pembuat kebijakan, sehingga dari peraturan perundang-undangan yang telah tersedia perlu adanya tindakan dengan merumuskan semua yang direncanakan menjadi kebijakan yang dioperasionalkan, sebagaimana digambarkan dalam siklus skematik kebijakan publik sebagai berikut:



Gambar 3
Siklus Skematik Kebijakan Publik
Sumber : Riant Nugroho (2003:73)

Implementasi kebijakan merupakan suatu analisis dengan lebih melakukan retropeksi dari pada prospeksi dengan tujuan ganda, yaitu : pertama memberi informasi bagaimana program-program tersebut dapat

terlaksana, kedua menunjukkan faktor-faktor yang dapat diubah agar diperoleh capaian hasil yang lebih baik yang dapat memberikan perubahan implementasi atau program baru. Budi Winarno (1998:72) menyatakan “... *proses implementasi memiliki variabel atau faktor yang membentuk kaitan (linkage) antara kebijakan dan capaian (performance)*”. Variabel tersebut merupakan variabel bebas dan variabel terikat yang saling berhubungan satu sama lainnya. Sebagaimana dikatakan diatas bahwa capaian kebijakan dipengaruhi adanya beberapa variabel, variabel-variabel tersebut ditunjukkan pada beberapa model Implementasi kebijakan, menurut Van Meter dan Van Horn dalam Abdul Wahab, (1994:19) menjelaskan bahwa “... *Implementasi kebijakan dipengaruhi adanya komunikasi, sumber-sumber (sumber daya), kecenderungan/sikap dan struktur birokrasi, standar dan sasaran kebijakan serta kondisi sosial ekonomi dan politik*”. Spesifik Van Meter dan Van Horn lebih menekankan kepada kinerja kebijakan. Penerapan model implementasi merupakan tahapan pelaksanaan oleh pembuatan kebijakan dan masyarakat yang dipengaruhinya sesuai dengan tujuan, jika implementasi yang diterapkan tidak tepat maka tidak akan mengurangi permasalahan bahkan mengalami kegagalan, Selanjutnya Van Meter dan Van Horn (Abdul Wahab 2004:81) dalam model implementasi kebijakannya juga menganggap faktor komunikasi akan berpengaruh yaitu komunikasi antar organisasi terkait serta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup antar hubungan dalam lingkungan sistem politik dengan kelompok-kelompok sasaran. Van Meter mengharapkan semua pelaksana harus memahami apa yang diidealkan oleh

kebijakan yang implementasinya menjadi tanggung jawab mereka, organisasi atasan mestinya mampu mengkondisikan organisasi bawahan atau pelaksana, karena dalam implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama bagi keberhasilan suatu program. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2004:122) “.. *implementasi yang berhasil merupakan fungsi dari kemampuan organisasi pelaksana untuk melakukan apa yang diharapkan untuk dikerjakan*”.

2. Model Implementasi Kebijakan

Dengan memperhatikan beberapa pengertian implementasi yang telah dijelaskan diatas, maka kahjian implementasi merupakan suatu proses mengubah gagasan atau program menjadi tindakan, dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan kemungkinan tersebut. Untuk menganalisa bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung maka dapat dilihat dari berbagai model implementasi kebijakan. Pandangan mengenai model (teori) implementasi kebijakan banyak kita temukan dalam berbagai literature, seperti salah satu teori yang dikembangkan oleh Marille S. Grindle dalam Agustino (2006:153). Teori ini dikenal dengan sebutan *Implementation as A Political and Administrative Process* dan dalam penelitian ini, peneliti memilih untuk menggunakan pendekatan teori ini. Alasan mengapa menggunakan model implementasi kebijakan ini adalah karena memandang tingkat kebutuhan dan kecocokan teori dengan jenis kebijakan public yang akan diimplementasikan serta kesesuaian dengan tema penelitian.

Keberhasilan implementasi kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Grindle dalam Agustino (2006:154) dibawah ini, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal, yaitu:

- a. Dilihat dari prosesnya, maksudnya adalah dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan menunjuk pada aksi kebijakan itu sendiri.
- b. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Maksudnya dalam dimensi ini diukur dua faktor, yaitu:
 - 1) efek kebijakan ini pada masyarakat baik secara individu atau kelompok
 - 2) tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Grindle juga turut mengungkapkan bahwa keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik juga ditentukan oleh tingkat implementability kebijakan itu sendiri, dimana hal tersebut terdiri dari dua hal yakni, *Content of Policy* dan *Context of Policy*.

a. *Content Of Policy* adalah:

- 1) Interest Affected (kepentingan-kepentingan yang terpengaruhi)

Berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

Beberapa kendala pada saat implementasi kebijakan seringkali berada di

luar kendali, karena hambatan tersebut memang di luar jangkauan wewenang kebijakan dan badan pelaksana. Kendala dapat bersifat fisik dan politis.

2) *Type of Benefits* (tipe manfaat yang dihasilkan)

Pada bahasan ini *content of policy* berupaya untuk menunjukkan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan. Manfaat dari sebuah kebijakan harus mampu diinterpretasikan dan kemudian dikomunikasikan kepada pra pelaksana (implementor) sebagaiujuk tombak implementasi kebijakan di lapangan dan kendala kepada masyarakat sebagai target sasaran (target group) dari sebuah kebijakan. Hal ini dimaksudkan agar pelaksana dan sasaran kebijakan dapat mengetahui dan memahami apa manfaat yang akan mereka dapatkan dari sebuah kebijakan yang telah dirumuskan di tingkat pusat. Hal inilah yang akan mempengaruhi tingkat penerimaan masyarakat terhadap suatu kebijakan.

3) *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang diinginkan)

Setiap kebijakan pastilah mempunyai target yang hendak dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah seberapa besar perubahan yang hendak dicapai oleh suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas. Persyaratan ini

mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai target atau sasaran yang ingin dicapai. Tujuan tersebut harus dirumuskan secara jelas, spesifik, dan akan lebih baik lagi jika dapat dikuantifikasikan, dipahami serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam impementasi kebijakan.

4) *Site of Decision Making* (kedudukan pembuat kebijakan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

5) *Program Implementer* (Pelaksanaan Program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Pelaksana kebijakan ini harus sudah trdata atau trpaapar dengan baik. Pelaksana kebijakan sangat tergantung pada jenis kebijakan apa yang akan dilaksanakan, namun setidaknya dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a) Dinas, Badan, Unit Pelaksana Teknis (UPT), dilingkungan Pemerintah Daerah
- b) Sektor Swasta
- c) Lembaga Swadaya Masyarakat
- d) Komponen Masyarakat

Penetapan pelaksana kebijakan bukan sekedar menetapkan lembaga mana yang melaksanakan dan siapa saja yang melaksanakan, tetapi juga menetapkan tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggungjawab dari masing-masing pelaksana tersebut.

6) *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)

Pelaksana suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik. Sumberdaya-sumberdaya yang perlu diperhitungkan pula adalah sumberdaya *financial* dan sumberdaya peralatan. Besarnya anggaran untuk dapat melaksanakan kebijakan tentunya sangat tergantung pada jenis kebijakan yang akan diimplementasikan. Sumberdaya anggaran dapat diperoleh dari pemerintah pusat melalui APBN, APBD, sektorswasta, swadana masyarakat, dan lain-lain. Kemudian yang perlu diketahui adalah untuk mengimplementasikan kebijakan perlu didukung oleh peralatan yang memadai. Tanpa peralatan yang memadai akan dapat mengurangi efektifitas dan efisiensi dalam implementasi kebijakan.

b. *Context of Policy*

1) *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategidari actor yang terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan juga mengenai kekuatan, kekuasaan dan kepentingan serta strategi yang digunakan oleh

para actor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Hal itu dapat dilihat dari sejauh mana peluang-peluang untuk berpartisipasi terbuka bagi para actor diluar badan-badan pelaksana mempengaruhi para pendukung tujuan resmi. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang, maka akan sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh dari harapan.

2) *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan penguasa)

Lingkungan dimana kebijakan tersebut dilaksanakan dan juga berpengaruh pada keberhasilan sebuah kebijakan, Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan sebuah kebijakan telah tersedia, atau para pelaksana kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau trsalisai kerana adanya kelemahan pada struktur birokrasi.

Kebijakan yang begitu komplrks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

3) *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan daya tanggap dari pelaksana)

Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu adalah kepatuhan dan tespon dari pelaksana, maka yang hendak dijelaskan dalam poin ini adalah sejauh ana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan. Sejalan dengan hal tersebut, Edward III dalam Agustino (2006:152), menjelaskan bahwa “*jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksanaanya tidak harus mengetahui apa yang akan dilakukan teapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya*”.

Van Metr dan Van Horn dalam Agustino (2006:152) berpendapat bahwa “*sikap penerimaan dan penolakan dari pelaksana akan sangat mempengaruhi berhasil atau tidaknya kinerja implemantasi kebijakan publik*”. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang sangat ungkin terjadi karena kebijakanyang akan dilaksanakan bukanlah hasil yang mereka hadapi. Tetapi kebijakan yang akan diimplementasikan trsebut adalah kebijakan “dari atas” (*top down*) yang memungkinkan bahwa para pengambil keputusan tidak pernah mengetahui (bahwa tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan warga masyarakat yang telah terselesaikan.

3. Tahapan dan Proses Implementasi

Untuk mengefektifkan kebijakan yang ditetapkan, maka perlu adanya tahap-tahap implementasi kebijakan Islamy (2001:102) membagi tahap implementasi kebijakan menjadi dua bentuk, yaitu:

- a. Bersifat *self-executing*, yang berarti bahwa dengan merumuskan dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara.
- b. Bersifat *non-selfexecuting*, yang artinya bahwa suatu kebijakan public perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya untuk pembuatan kebijakan tercapai.

Sedangkan Mark Lewis A. Gun (1984) mengemukakan sejumlah tahap implementasi kebijakan sebagai berikut :

- a. Tahap pertama meliputi kegiatan-kegiatan : menggabungkan rencana suatu program dengan tujuan secara jelas, menentukan standar pelaksana, menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan
- b. Tahap kedua merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur, sumber daya, prosedur, biaya dan metode.
- c. Tahap ketiga meliputi kegiatan-kegiatan menentukan jadwal, melakukan pemantauan, mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran program, dengan demikian bila terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat segera diambil tindakan yang sesuai.

4. Faktor Pendukung dan Penghambat Proses Implementasi Kebijakan

Setiap implementasi kebijakan tentunya mengandung resiko kegagalan, Hogwood dan Gunn dalam Abdul Wahab (2004: 61-62) telah membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) dalam dua kategori, yakni:

- a. *Non-implementation* (tidak terimplementasikan), artinya bahwa suatu kebijaksanaan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan.
- b. *Unsuccessfull implementation* (implementasi tidak berhasil), artinya manakala suatu kebijaksanaan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal yang ternyata tidak menguntungkan, maka kebijaksanaan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijaksanaan yang memiliki resiko untuk gagal tersebut disebabkan faktor-faktor berikut: pelaksanaannya yang buruk (*bad execution*), kebijaksanaan sendiri memang jelek (*bad policy*) dan kebijakan itu bernasib jelek (*bad luck*).

Selain faktor penghambat pelaksanaan kebijakan, juga terdapat faktor-faktor pendukung dalam implementasi kebijakan, yang oleh Anderson dalam Islamy (2004: 108-110) dijelaskan:

“...Sebab-sebab anggota masyarakat melaksanakan suatu kebijakan diantaranya:

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan
3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan.
4. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan public karena kebijakan-kebijakan kontroversial yang lebih banyak mendapatkan penolakan warga masyarakat dalam pengimplementasian”.

C. Kebijakan Agraria

1. Pengertian Agraria

Pengertian agraria menurut Harsono (1999:4) dibedakan dalam tiga perspektif, yakni arti agraria dalam arti umum, Administrasi Pemerintahan dan pengertian agraria berdasarkan Undang-undang Pokok

Agraria. Pertama dalam perspektif umum, agraria berasal dari bahasa Latin ager yang berarti tanah atau sebidang tanah. Agrarius berarti perladangan, persawahan, pertanian. Agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Maka sebutan agraria atau dalam bahasa Inggris agrarian selalu daitirkan dengan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian. Sebutan agrarian laws bahkan seringkali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya.

Di Indonesia sebutan agraria di lingkungan Administrasi Pemerintahan dipakai dalam arti tanah, baik tanah pertanian maupun non pertanian. Tetapi *Agrarisch Recht* atau Hukum Agraria di lingkungan administrasi pemerintahan dibatasi pada perangkat peraturan perundang-undangan yang memberikan landasan hukum bagi penguasa dalam melaksanakan kebijakannya di bidang pertanahan. Maka perangkat hukum tersebut merupakan bagian dari hukum administrasi negara.

Sebutan *agrarische wet, agrarische besluit, agrarische inspectie* pada departemen *Van Binnenlandsche Bestuur, agrarische regelingan* dalam himpunan *Engelbrecht*, bagian agraria pad kementerian dalam negeri, menteri agraria, kementerian agraira, departemen agraria, menteri pertanian dan agraria, departemen pertanian dan agraria, direktur jenderak agraria, direktorat jenderal agraria pada departemen dalam negeri, semuanya menunjukkan pengertian demikian.

Dalam tahun 1988 Badan Pertanahan Nasional dengan Keputusan Presiden Nomor : 26 Tahun 1988, yang sebagai Lembaga Pemerintahan Non Departemen bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan. Pemakaian sebutan pertanahan sebagai nama badan tersebut tidak mengubah ataupun mengurangi lingkup tugas dan kewenangan yang sebelumnya ada pada departemen dan direktorat jenderal agraria. Sebaliknya justru memberikan kejelasan dan penegasan mengenai lingkup pengertian agraria yang dipakai di lingkungan administrasi pemerintahan. Adapun administrasi pertanahan meliputi baik tanah-tanah di daratan maupun yang berada di bawah air, baik air daratan maupun air laut.

Adanya jabatan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam Kabinet Pembanguan VI, juga tidak mengubah lingkup pengertian agraria. Sebutan jabatan tersebut tampaknya untuk menunjukkan, bahwa tugas kewenangan Menteri Negara Agraria adalah lebih luas dari dan tidak terbatas pada lingkup tugasnya sebagai Kepala Badan Pertanahan Nasional, yang disebut dalam KEPRES Nomor : 26 Tahun 1988.

Dalam Kepres Nomor : 44 Tahun 1993 ditentukan, bahwa Menteri Negara Agraria bertugas pokok mengenai hal-hal yang berhubungan dengan keagrariaan dan menyelenggarakan antar lain fungsi mengkoordinasi kegiatan seluruh instansi pemerintah yang berhubungan dengan keagrariaan dalam rangka pelaksanaan program pemerintah secara menyeluruh. Dengan adanya fungsi koordinasi Menteri Agraria dulu yang memimpin Departemen

Agraria, yang dalam tata susunan Kabinet Pembangunan VI ada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Biarpun tidak dinyatakan dengan tegas, tetapi dari apa yang tercantum dalam Konsiderans, pasal-pasal dan penjelasannya, dapatlah disimpulkan, bahwa pengertian agraria dan hukum agraria dalam UUPA dipakai dalam arti yang sangat luas.

Pengertian agraria meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam batas-batas seperti yang ditentukan dalam Pasal 48, bahkan meliputi juga ruang angkasa yaitu ruang di atas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lainnya yang bersangkutan dengan itu. Pengertian bumi meliputi permukaan bumi (yang disebut tanah), tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air (Pasal 1 ayat (4) jo. Pasal 4 ayat(1)). Dengan demikian pengertian tanah meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang berada di bawah air, termasuk air laut.

Sehubungan dengan itu bumi meliputi juga apa yang dikenal dengan sebutan Landas Kontinen Indonesia (LKI). LKI ini merupakan dasar laut dan tubuh bumi di bawahnya di luar perairan wilayah Republik Indonesia yang ditetapkan dengan Undang-undang Nomor : 4 Prp Tahun 1960, sampai kedalaman 200 meter atau lebih, di mana masih meungkin diselenggarakan eksplorasi dan sksploitasi kekayaan alam. Penguasaan penuh dan hak eksklusif

atas kekayaan alam di LKI tersebut serta pemilikannya ada pada Negara Kesatuan Republik Indonesia (Undang-undang Nomor :1 Tahun 1973)(LN. 1973-1, TLN 2994).

Pengertian air meliputi baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia (Pasal 1 ayat (5)). Dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang : Pengairan (LN 1974-65) pengertian air tidak dipakai dalam arti yang seluas itu. pengertiannya meliputi air yang terdapat di dalam dan atau berasal dari sumber-sumber air, baik yang meliputi air yang terdapat di laut (Pasal 1 angka 3).

Kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi disebut bahan-bahan galian, yaitu unsur-unsur kimia, mineral-mineral, bijih-bijih dan segala macam batuan, termasuk batuan-batuan mulia yang merupakan endapan-endapan alam. Undang-undang Nomor :11 Tahun 1967 tentang : Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (LN 1967-227, TLN 2831).Kekayaan alam yang terkandung di dalam air adalah ikan dan lain-lain kekayaan alam yang berada di dalam perairan pedalaman dan laut wilayah Indonesia. (Undang-undang Nomor : 9 Tahun 1985 tentang : Perikanan, LN. 1985-46). Dalam hubungan dengan kekayaan alma di dalam tubuh bumi dan air tersebut perlu dimaklumi adanya pengertian dan lembaga Zone Ekonomi Eksklusif, yaitu meliputi jalur perairan dengan batas terluar 200 mili laut diukur dari garis pangkal laut wilayah Indonesia. Dalam ZEE ini hak berdaulat untuk melakukamn eksplorasi, eksploitasi dan lain-lainnya atas segala sumber daya alam hayati dan non hayati yang terdapat di dasar laut serta tuuh bumi di

bawahnya dan air di atasnya, ada pada Negara Republik Indonesia. (Undang-undang Nomor : 5 Tahun 1983 tentang : Zone Ekonomi Eksklusif LN. 1983-44).

Dari uraian pengertian agraria di atas, maka dapat disimpulkan pengertian agraria dengan membedakan pengertian agraria dalam arti luas dan pengertian agraria dalam arti sempit. Dalam arti sempit, agraria hanyalah meliputi bumi yang disebut tanah, sedangkan pengertian agraria dalam arti luas adalah meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pengertian tanah yang dimaksudkan di sini adalah bukan dalam arti fisik, melainkan tanah dalam pengertian yuridis, yaitu hak. Pengertian agraria yang dimuat dalam UUPA adalah pengertian agraria dalam arti luas.

2. Sasaran Kebijakan Agraria

Sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) UUPA, maka sasaran kebijakan agraria meliputi : bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sebagaimana lazimnya disebut sumber daya alam. Kebijakan- kebijakan tersebut dituliskan dalam ranah hukum yang disebut dengan hukum agrarian. Oleh karenanya pengertian hukum agraria menurut UUPA memiliki pengertian hukum agraria dalam arti luas, yang merupakan suatu kelompok berbagai hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam yang meliputi :

1. Hukum pertanahan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dalam arti permukaan bumi;

2. Hukum air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air;
3. Hukum pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan oleh undang-undang pokok pertambangan;
4. Hukum perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air;
5. Hukum kehutanan, yang mengatur hak-hak atas penguasaan atas hutan dan hasil hutan;
6. Hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa (bukan *space law*), mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh Pasal 48 UUPA.

Sedangkan pengertian hukum agraria dalam arti sempit, hanya mencakup Hukum Pertanahan, yaitu bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah. Tanah di sini adalah sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) UUPA, adalah permukaan tanah, yang dalam penggunaannya menurut Pasal 4 ayat (2), meliputi tubuh bumi, air dan ruang angkasa, yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas menurut UUPA, dan peraturan-perturan hukum lain yang lebih tinggi.

3. Hukum Tanah.

Pengertian konteks agraria, tanah berarti permukaan bumi paling luar berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Hukum tanah di sini buakan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur

salah satu aspeknya saja yaitu aspek yuridisnya yang disebut dengan hak-hak penguasaan atas tanah. Dalam hukum, tanah merupakan sesuatu yang nyata yaitu berupa permukaan fisik bumi serta apa yang ada di atasnya buatan manusia yang disebut *fixtures*. Walaupun demikian perhatian utamanya adalah bukan tanahnya itu, melainkan kepada aspek kepemilikan dan penguasaan tanah serta perkembangannya. Objek perhatiannya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban berkenaan dengan tanah yang dimiliki dan dikuasai dalam berbagai bentuk hak penguasaan atas tanah.

Dengan demikian, jelaslah bahwa tanah dalam artu yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk mempergunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Atas ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA, kepada pemegang hak atas tanah diberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung yang berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Hirarki hak-hak atas penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional adalah :

1. Hak bangsa Indonesia atas tanah
2. Hak menguasai negara atas tanah

3. Hak ulayat masyarakat hukum adat
4. Hak-hak perseorangan, meliputi :
 - a. Hak-hak atas tanah, meliputi :
 - 1). Hak milik atas
 - 2). Hak guna usaha
 - 3). Hak guna bangunan
 - 4). Hak pakai
 - 5). Hak sewa
 - 6). Hak membuka tanah
 - 7). Hak memungut hasil hutan
 - 8). Hak-hak yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 (UUPA).
 - b. Wakaf tanah hak milik
 - c. Hak jaminan atas tanah (hak tanggungan)
 - d. Hak milik atas satuan rumah susun

Menurut Santoso (2005:12) mendefinisikan hukum tanah adalah

“keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum konkrit, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan suatu sistem”.

Sedangkan objek hukum tanah adalah hak penguasaan atas tanah yang dibagi menjadi 2 (dua), yaitu :

- “1.Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum. Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang hak.
- 2.Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkrit.Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan hak tertentu sebagai obyeknya dan atau orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek pemegang haknya”. (Santoso ,2005:13)

Kaitannya dengan hubungan hukum antara pemegang hak dengan hak atas tanahnya, ada 2 (dua) macam asas dalam hukum tanah, yaitu : asas pemisahan horisontal dan asas pelekatan vertikal. Asas pemisahan horisontal yaitu suatu asas yang mendasrkan pemilikan tanah dengan memisahkan tanah dari segala benda yang melekat pada tanah tersebut. Sedangkan asas pelekatan vertikal yaitu asas yang mendasrkan pemilikan tanah san segala benda yang melekat padanya sebagai suatu kesatuan yang tertancap menjadi satu. Asas pemisahan horisontal merupakan alas atau dasar yang merupakan latar belakang peraturan yang konkrit yang berlaku dalam bidang hukum pertanahan dalam pengaturan hukum adat dan asas ini juga dianut oleh UUPA. Sedangkan asas pelekatan vertikal merupakan alas atau dasar pemikiran yang melandasi hukum pertanahan dalam pengaturan KUHPerdato. Hasan (1996:67) mengemukakan bahwa

“sejak berlakunya KUH Perdata kedua asas ini diterapkan secara berdampingan sesuai dengan tata hukum yang berlaku dewasa itu (masih dualistis) pada masa sebelum adanya kesatuan hukum dalam hukum pertanahan yaitu sebelum UUPA. Sejak berlakunya UUPA, maka ketentuan Buku II KUHPerdato sepanjang mengenai bumi, air serta kekayaan di dalamnya telah dicabut, kecuali tentang hipotik. Dengan demikian pengaturan tentang hukum tanah dewasa ini telah

merupakan satu kesatuan hukum (unifikasi hukum) yaitu hanya ada satu hukum tanah saja yang berlaku yaitu yang diatur dalam UUPA dan berasaskan hukum adat”.

D. Teori Regulasi

1. Pengertian Teori Regulasi

Perundang-undangan dalam Kamus *Black's Law Dictionary*, dibedakan antara *legislation* dan *regulation*. *Legislation* lebih diberi makna sebagai pembentukan hukum melalui lembaga legislasi (*the making of laws via Legislation*). *Regulation* diberi pengertian aturan atau ketertiban yang dipaksakan melalui ketentuan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah melalui wewenang eksekutif (*rule or order having force of law issued by executive authority of government*). Farida (2007:4) menyatakan bahwa Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving* atau *gesetzgebung*) mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda, yaitu:

- “1.Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- 2.Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah”.

Soehino (2006:15) , memberikan pengertian istilah perundang-undangan sebagai berikut:

- “1. Pertama, berarti proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan.
2. Kedua, berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut”.

Pengertian perundang-undangan dalam hukum positif Indonesia disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa “*Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum*”.

Rincian jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ialah Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden yang memperoleh delegasi dari Undang-undang atau Peraturan Presiden, Keputusan Menteri dan Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen serta Departemen serta Keputusan Direktur Jenderal Departemen yang memperoleh delegasi dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, Keputusan ‘badan’ Negara yang dibentuk berdasarkan atribusi suatu Undang-undang, Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, Keputusan Gubernur dan Bupati/Walikota, atau Kepala Daerah yang memperoleh delegasi dari peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sesudah berlakunya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) yang terdiri atas:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
3. Peraturan Pemerintah

4. Peraturan Presiden

5. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah yang dimaksud Pasal 7 ayat (1) huruf e menurut Latief (2005:78) , meliputi:

- “1.Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Kepala Daerah (Gubernur);
- 2.Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
- 3.Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya”.

Selanjutnya, Pasal 7 ayat (4) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 menjelaskan bahwa *“jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”*. Penjelasan dari Pasal 7 ayat (4) menyatakan bahwa

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau Pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”.

Masing-masing jenis peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Undang-undang misalnya, berfungsi antara lain mengatur lebih lanjut hal yang tegas-tegas ‘diminta’ oleh ketentuan UUD dan Ketetapan MPR. Dari semua Jenis peraturan perundang-undangan, hanya undang-undang dan

peraturan daerah saja yang pembentukannya memerlukan persetujuan bersama antara Presiden dan DPR, antara Kepala Daerah dan DPRD, lain-lainnya tidak. Oleh karena itu, untuk dapat mengetahui materi muatan berbagai jenis peraturan perundang-undangan perlu diketahui terlebih dahulu materi muatan undang-undang. Secara garis besar undang-undang ialah ‘wadah’ bagi sekumpulan materi tertentu, yang meliputi:

1. Hal-hal yang oleh Hukum Dasar (Batang Tubuh UUD 1945 dan TAP MPR) diminta secara tegas-tegas ataupun tidak untuk ditetapkan dengan undang-undang.
2. Hal-hal yang menurut asas yang dianut Pemerintah Negara Republik Indonesia sebagai Negara berdasar Atas Hukum atau *Rechtstaat* diminta untuk diatur dengan undang-undang.
3. Hal-hal yang menurut asas yang dianut Pemerintah Negara Republik Indonesia yaitu Sistem Konstitusi atau *Constitutioneel Systeem* diminta untuk diatur dengan undang-undang.

E. Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA)

1. Pengertian PRONA

Fungsi Pemerintah dalam meningkatkan pelayanan di bidang pertanahan dalam rangka pemberian kepastian hak, Pemerintah telah membuat kebijakan percepatan pensertipikatan tanah melalui kegiatan sertipikasi massal secara PRONA. Kebijakan ini dimaksudkan agar setiap masyarakat golongan ekonomi lemah dapat memiliki sertipikat hak

atas tanah dengan biaya lebih murah, dalam rangka untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah. PRONA merupakan kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah dibidang pertanahan dengan suatu subsidi di bidang pendaftaran tanah pada khususnya, yang berupa pensertipikatan massal dalam rangka membantu golongan ekonomi lemah. PRONA adalah kebijakan nasional di bidang Pertanahan untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam rangka meningkatkan maupun menunjang pelaksanaan *landreform* dan menyelesaikan sengketa- sengketa secara tuntas dengan biaya yang murah. Selain itu untuk memberdayakan organisasi dan sumber daya manusia. Pelaksanaan PRONA ini, merupakan usaha dari pemerintah untuk memberikan rangsangan dan partisipasi kepada pemegang hak atas tanah agar mau melaksanakan sertipikat hak atas tanahnya dan berusaha membantu menyelesaikan sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis dengan jalan memberikan kepada masyarakat tersebut fasilitasi dan kemudahan serta pemberdayaan organisasi dan sumber daya manusia.

PRONA merupakan salah satu usaha untuk tercapainya Catur

Tertib Pertanahan yang meliputi :

(a) Tertib Hukum Pertanahan Tertib

Hukum Pertanahan bertujuan agar setiap tanah mempunyai sertipikat, sehingga tanah tersebut mempunyai kepastian hukum maupun hak yang kuat. Hal ini merupakan salah satu bukti bahwa peraturan hukum pertanahan sudah dilaksanakan dengan baik.

Dengan adanya sertipikat tanah, diharapkan sengketa-sengketa tanah dapat dihindari.

(b) Tertib Administrasi Pertanahan

Tertib Administrasi Pertanahan yang bertujuan untuk peningkatan mutu pelayanan kantor pertanahan kepada masyarakat dengan cara cepat, mudah dan biaya yang murah, yang diharapkan membawa manfaat bagi masyarakat khususnya masyarakat golongan ekonomi lemah.

(c). Tertib Penggunaan Tanah

Tertib Penggunaan Tanah, hal ini sangat diperlukan untuk menumbuhkan adanya pemahaman tentang arti pentingnya penggunaan tanah secara terencana agar diperoleh manfaat yang optimal, seimbang dan lestari, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Penataan Ruang (UU No.24 Tahun 1992), karena masih banyak tanah-tanah yang belum diusahakan atau dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya, dan sebaliknya banyak terjadi penggunaan tanah tidak sesuai dengan perencanaan tata ruangnya.

(d) Tertib Pemeliharaan tanah dan Lingkungan Hidup

Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup dimaksudkan sebagai upaya untuk mencegah kerusakan tanah dan pemeliharaan kesuburan tanah serta menjaga kelestarian sumber daya alam yang terkandung di atasnya dan di dalamnya. Dalam hubungan ini factor pertumbuhan penduduk dan penyebarannya yang tidak

merata, seringkali menyebabkan terjadinya pemusatan penduduk atau berlangsungnya urbanisasi yang melampaui batas kemampuan daya tampung satu wilayah dan mendorong terjadinya penggunaan tanah tanpa memperhatikan kondisi tanah dan kelestarian lingkungan hidup.

2. Dasar Hukum PRONA

Adapun dasar hukum PRONA adalah :

- (a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria
- (b) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria, yang berlaku mulai tanggal 15 Agustus 1981
- (c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- (d) Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

3. Tujuan PRONA

Menurut buku petunjuk pelaksanaan PRONA, dijelaskan tujuan PRONA sebagai berikut:

- (a) Memberikan rangsangan kepada masyarakat khususnya pemegang hak atas tanah, untuk bersedia membuatkan sertifikat atas hak yang dimilikinya tersebut.

- (b) Menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dalam bidang pertanahan
- (c) Membantu pemerintah dalam hal menciptakan suatu suasana kehidupan masyarakat yang aman dan tenteram
- (d) Menumbuhkan partisipasi masyarakat, khususnya pemilik tanah dalam menciptakan stabilitas politik serta pembangunan dibidang ekonomi
- (e) Menumbuhkan rasa kebersamaan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan
- (f) Memberikan kepastian hukum pada pemegang hak atas tanah
- (g) Membiasakan masyarakat pemegang hak atas tanah untuk memiliki alat bukti yang otentik atas haknya tersebut.

Biaya PRONA ditetapkan dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 594 Tahun 1982 tanggal 26 November adalah sebagai berikut :

- (a) Untuk golongan ekonomi lemah, biaya operasionalnya diberi subsidi dengan anggaran Pemerintah Pusat melalui APBN dan melalui Pemerintah Daerah melalui waktu yang telah ditetapkan.
- (b) Untuk golongan mampu biaya operasionalnya dibebankan kepada swadaya para anggota masyarakat yang akan menerima sertifikat.

PRONA merupakan proyek pensertipikatan tanah secara massal yang memperoleh dukungan dana atau subsidi dari Pemerintah melalui anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dibebankan kepada Badan Pertanahan Nasional. Pensertipikatan tanah melalui PRONA

ini memberikan banyak keuntungan dibanding dengan pensertipikatan yang diadakan atas keinginan sendiri. Keuntungan tersebut, antara lain, adanya subsidi dari Pemerintah, sehingga pemohon sertipikat mendapatkan keringanan biaya dan cepatnya proses penerbitan sertipikat sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.

4. Tahap-tahap Pelaksanaan PRONA

Pada prinsipnya tahap-tahap pelaksanaan PRONA adalah sama dengan tahap-tahap pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis. Prosedur / tahapan pendaftaran sistematis diatur dalam Pasal 46 sampai dengan Pasal 72 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang berlaku juga dalam tahapan-tahapan Pelaksanaan PRONA. Secara garis besar tahap-tahap pelaksanaan PRONA adalah sebagai berikut :

(a) Penetapan lokasi

Penetapan lokasi adalah sebagai berikut :

- (1) Menteri menetapkan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis atas usul Kepala Kantor Wilayah.
- (2) Satuan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis adalah seluruh atau sebagian wilayah satu desa / kelurahan.
- (3) Usul penetapan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis sebagaimana dimaksud pada ayat(1) didasarkan atas rencana kerja Kantor Pertanahan dengan mengutamakan wilayah desa / kelurahan yang :

- a) Sebagian wilayahnya sudah didaftar secara sistematis.
 - b) Jumlah bidang tanah yang terdaftar relatif kecil, yaitu berkisar sampai dengan 30% (tiga puluh persen) dari perkiraan jumlah bidang tanah yang ada.
 - c) Merupakan daerah pengembangan perkantoran yang tingkat pembangunannya tinggi.
 - d) Merupakan daerah pertanian yang produktif.
 - e) Tersedia titik-titik berangka dasar teknik nasional.
- (4) Pendaftaran tanah secara sistematis dibiayai dengan anggaran pemerintah pusat atau daerah atau secara swadaya oleh masyarakat dengan persetujuan Menteri.

(b) Pembentukan Panitia PRONA dan Satuan Tugas (Satgas)

Pembentukan panitia PRONA dan satuan tugas, dalam pelaksanaan PRONA menggunakan ketentuan-ketentuan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis. Pembentukan panitia ini merupakan bentukan dari Kantor Pertanahan dengan persetujuan Kepala Kantor.

(c) Penyuluhan

Penyuluhan, adalah sebagai berikut :

- (1) Sebelum dimulai pelaksanaan PRONA, diadakan penyuluhan di wilayah atau bagian wilayah desa / kelurahan yang bersangkutan mengenai pendaftaran tanah secara sistematis oleh kantor pertanahan dibantu panitia ajudikasi berkoordinasi dengan instansi yang terkait, yaitu :

- a) Pemerintah Kabupaten / Kota.
 - b) Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan.
 - c) Kantor Kecamatan.
- (2) Penyuluhan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan memberitahukan kepada pemegang hak atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan bahwa di desa / kelurahan tersebut akan diselenggarakan pendaftaran tanah secara sistematis dan tujuan serta manfaat yang akan diperoleh dari hasil pendaftaran tanah tersebut.
- (d) Pengumpulan data fisik
- Pengumpulan data fisik, adalah sebagai berikut :
- (1) Sebelum pelaksanaan pengukuran bidang-bidang tanah, terlebih dahulu dilakukan penetapan batas-batas bidang tanah dan pemasangan tanda-tanda batas sesuai dengan Pasal 19, 20, 21, 22, dan 23.
 - (2) Apabila pengukuran bidang-bidang tanah dilaksanakan oleh pegawai Badan Pertanahan Nasional, penetapan batas dilakukan oleh satgas pengukuran dan pemetaan atas nama ketua panitia adjudikasi.
 - (3) Apabila pengukuran bidang-bidang tanah dilaksanakan oleh pihak ketiga, penetapan batas bidang tanah dilaksanakan oleh satgas pengumpul data yuridis atas nama panitia adjudikasi.
 - (4) Penetapan batas bidang tanah dilakukan setelah dilakukan sesuai dengan jadwal yang disampaikan kepada masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (4).
- (e) Pengumpulan dan penelitian data yuridis

Pengumpulan dan penelitian data yuridis difungsikan untuk keperluan penelitian data yuridis bidang-bidang tanah dikumpulkan alat-alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis maupun bukti tidak tertulis berupa keterangan saksi dan atau keterangan yang bersangkutan, yang ditunjukkan oleh pemegang hak atas tanah atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan kepada panitia adjudikasi.

(f) Pengumpulan data fisik dan pengesahan

Pengumpulan data fisik dan pengesahan, adalah sebagai berikut:

- (1) Rekapitulasi data yuridis yang sudah dituangkan di dalam risalah penelitian data yuridis dan penetapan batas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 yang mengenai bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan dalam peta bidang-bidang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 Pasal 31 dimasukkan di dalam daftar data yuridis dan data fisik bidang tanah (daftar isian 201C), yang merupakan daftar isian yang dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997.
- (2) Untuk memberi kesempatan bagi yang berkepentingan mengajukan keberatan mengenai data fisik dan data data yuridis yang sudah dikumpulkan oleh Panitia A, maka daftar data yuridis dan data fisik bidang tanah (daftar isian 201C) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan peta bidang-bidang tanah diumumkan dengan menggunakan daftar isian 201B selama 60 (tiga puluh) hari di kantor Panitia A dan kantor Kepala Desa / Kelurahan.

(g) Penegasan konversi

Penegasan konversi, berdasarkan berita acara pengesahan data fisik dan data yuridis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (1) dilaksanakan kegiatan yaitu hak atas bidang tanah yang alat bukti tertulisnya lengkap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (2) dan yang alat bukti tertulisnya tidak lengkap.

(h) Pembukuan hak

Pembukuan hak, berdasarkan alat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 penegasan konversi dan pengakuan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 dan penetapan pemberian hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 hak-hak atas tanah, hak pengelolaan dan tanah wakaf yang bersangkutan dibukukan dalam buku tanah.

(i) Penerbitan sertipikat

Penerbitan sertipikat, adalah sebagai berikut :

- (1) Untuk hak-hak atas tanah, hak pengelolaan dan tanah wakaf yang sudah didaftar dalam buku tanah dan memenuhi syarat untuk diberikan tanda buktinya menurut ketentuan dalam Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 diterbitkan sertipikat.
- (2) Data yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat meliputi juga pembatasan- pembatasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat

(2)

(3) Dokumen alat bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (2) yang menjadi dasar pembukuan dicoret silang dengan tinta dengan tidak menyebabkan tidak terbacanya tulisan / tanda yang ada atau diberi keterangan berupa cap atau tulisan yang menyatakan bahwa dokumen itu sudah dipergunakan untuk pembukuan hak, sebelum disimpan sebagai warkah.

(j) Penyerahan hasil kegiatan

Penyerahan hasil kegiatan, adalah sebagai berikut :

(1) Setelah berakhirnya penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis, Ketua Panitia A menyerahkan hasil kegiatannya kepada kepala kantor pertanahan yang berupa semua dokumen mengenai bidang-bidang tanah dilokasi pendaftaran tanah secara sistematis meliputi:

- a) Peta pendaftaran
- b) Daftar tanah
- c) Surat ukur
- d) Buku tanah
- e) Daftar tanah
- f) Sertipikat hak atas tanah yang belum diserahkan kepada pemegang hak
- g) Daftar hak atas tanah
- h) Warkah-warkah
- i) Daftar isian lainnya

(2) Penyerahan hasil kegiatan sebagaimana pada ayat (1) dilaksanakan dengan berita acara serah terima.

K. Laporan

Setelah tahap-tahap yang telah ditentukan oleh Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 tahun 1997 tersebut, maka tahap selanjutnya adalah penyusunan laporan.

