

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Teori Kebijakan Publik

Pengertian kebijakan publik menurut W.I Jenkins sebagaimana dikutip dalam buku Purwanto & Jakaria dijelaskan bahwa, “kebijakan publik sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh aktor publik 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 kewenangan kekuasaan daripada aktor tersebut.”¹

Pengertian kebijakan publik menurut Irfan Islamy, sebagaimana dikutip dalam Sore dan Sobirin “kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.”² Menurut Thomas R.Dye sebagaimana dikutip dalam buku Widodo, proses kebijakan publik meliputi beberapa hal sebagai berikut³:

1. Identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*)

Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan dengan identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atas tindakan pemerintah.

¹ Jarot Hidayat Purwanto & Yudis Jakaria, *Pemimpin & Implementasi Kebijakan publik*, (Bandung: Alqaprint Jatinangor, 2019), Hlm 77.

² Uddin B.Sore & Sobirin, *Kebijakan Publik*, (Makasar: CVSah Media, 2017 Hlm 35.

³ Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik*, Edisi revisi: cetakan 12, (Malang: Media Nusa Creative, 2021), Hlm 16-17.

2. Penyusunan agenda (*agenda setting*)

Penyusunan (*agenda setting*) merupakan aktivitas memfokuskan perhatian kepada pejabat publik dan media massa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.

3. Perumusan kebijakan (*policy formulation*)

Perumusan (*formulation*) merupakan tahapan pengusulan perumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi pelaksanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden dan lembaga legislatif.

4. Pengesahan kebijakan (*legitimizing of policies*)

Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden, dan kongres.

5. Implementasi kebijakan (*policy implementation*)

Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.

6. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*)

Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan dari luar pemerintah, pers, masyarakat publik.

2.2. Teori Implementasi Kebijakan

Pengertian Implementasi dipandang dalam pengertian luas, merupakan alat administrasi hukum yang dimana para aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau

tujuan yang diinginkan. Implementasi pada pengertian yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran maupun sebagai hasil.”⁴

Pengertian Implementasi kebijakan menurut Jones sebagaimana dikutip dalam buku Syahrudin, menyatakan bahwa implementasi diartikan sebagai “*getting the job done*” dan “*doing it*” (menyelesaikan pekerjaan dan melakukannya) Maknanya implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Akan tetapi, pelaksanaannya menuntut adanya syarat antara lain: adanya orang atau pelaku pelaksana, uang dan kemampuan organisasi untuk menjalankan kebijakan.⁵

Model proses implementasi yang diperkenalkan oleh Van Meter dan Van Horn yang peneliti pilih bukan dimaksudkan untuk mengukur dan menjelaskan hasil akhir dari kebijakan pemerintah. Namun, untuk mengukur dan menjelaskan tentang bagaimana pencapaian suatu program. Menurut Meter dan Van Horn dalam buku Chazali identifikasi indikator-indikator pencapaian merupakan tahap yang penting untuk menganalisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ada 6 (enam) indikator yang membentuk ikatan antara kebijakan dan keberhasilan atau pencapaian antara lain⁶:

⁴ Situmorang Chazali, *Kebijakan Publik (Teori, Analisis, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan)*. (Depok: Sosial Security Development Institute, 2016), Hlm 173.

⁵ Syahrudin, *Implementasi Kebijakan Publik*, (Bandung: Nusa Media, 2018), Hlm 28.

⁶ Situmorang Chazali, *Op.Cit.* Hlm 188-201.

1. Standar Dasar dan Sasaran (Tujuan) Kebijakan

Setiap kebijakan harus mempunyai standar atau ukuran-ukuran dasar dan sasaran tujuan kebijakan yang jelas serta terstruktur agar tujuan dapat terwujud. Implementasi bisa tidak berhasil atau dapat terjadi kegagalan bila tujuan-tujuan tidak dipertimbangkan dengan matang. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dirumuskan secara spesifik bisa direfleksikan dalam bentuk dokumen seperti regulasi dan garis-garis pedoman program sehingga diakhir program yang telah dijalankan dapat diketahui keberhasilan atau kegagalannya.

2. Sumber-Sumber Kebijakan (Sumber Daya)

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat bergantung pada kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia adalah sumber terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu proses implementasi. Ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu minim, maka kinerja kebijakan publik agak sulit dijalankan secara optimal. Selain diperlukan sumber daya manusia yang berkualitas diperlukannya pula sumber lain seperti ide/gagasan dan finansial (dana) karena program tanpa pendanaan juga akan mengalami kendala dalam proses implementasinya.

Teori yang dikemukakan oleh Budi Winarno yang menyatakan bahwa,⁷ “sumber-sumber yang dapat menentukan keberhasilan pelaksanaan adalah salah satunya sumber daya yang tersedia, karena sumber daya merupakan sumber penggerak dari pelaksana. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam

⁷ Budi Winarno, “*Kebijakan Publik Era Globalisasi*”, (Yogyakarta:CAPS(Center Of Academic Publishing Service), 2016), Hlm 161.

menentukan keberhasilan proses pelaksanaan, sedangkan sumber daya merupakan keberhasilan proses implementasi yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu.”

3. Komunikasi Antar Organisasi dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksana

Menurut Abdoellah dan Rusfiana yang berpendapat bahwa “dalam proses komunikasi kebijakan terdapat tiga hal penting yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan.”⁸ Pusat perhatian pada agen pelaksanaan meliputi organisasi formal dan informal. Komunikasi antar organisasi dalam pelaksanaan suatu program perlu juga diperhatikan agar tujuan-tujuan program dapat dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian program. Semakin baik koordinasi dan arus komunikasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi, maka semakin kecil kemungkinan terjadi kesalahan yang dapat menimbulkan konflik. Berdasarkan teori implementasi kebijakan publik menurut Sutmasa, implementasi dapat berjalan efektif apabila dalam komunikasi terdapat tiga hal yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi sehingga implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik:⁹

4. Karakteristik Agen Pelaksana/Implementor

Melihat karakteristik badan-badan pelaksana maka tidak lepas dari ciri-ciri suatu birokrasi itu sendiri, norma-norma, SOP pelayanan, dan pola-pola hubungan yang terjadi yang berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai

⁸ Awan Y. Abdoellah, Yudi Rusfiana, *Teori dan Analisis Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2016) Hlm 68.

⁹ Y.Gede Sutmasa, Memastikan efektifitas implementasi kebijakan publik, (Jurnal Cakrawati.vol.04.No.1, 25-36), (2021), hlm21, Diakses dari: <http://www.ejournal.universitasmahendradatta.ac.id/index.php/cakrawarti/article/view/242>, [diakses pada 27 Februari 2024].

hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Faktor birokrasi dalam pelaksanaannya menghadapi dua faktor yang memungkinkan terhambatnya fungsi struktur birokrasi, yakni faktor internal yaitu prosedur-prosedur kerja ukuran dasar SOP (*standard operating procedures*) dan faktor eksternal berupa tekanan dari unit organisasi, pejabat eksekutif dan faktor lainnya.¹⁰ Peraturan Menpan RB Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan Publik yang membahas mengenai,¹¹ “standar pelayanan merupakan tolak ukur yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.”

5. Kondisi-Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik

Sejauh mana lingkungan sosial, ekonomi dan politik mendorong terciptanya keberhasilan kebijakan publik sesuai yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif akan mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik, untuk itu sangat diperlukannya lingkungan yang kondusif demi tercapainya keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Menurut Ashari menjelaskan bahwa kondisi sosial, ekonomi, politik di lingkungan yang diharapkan mampu mendukung untuk mencapai tujuan kebijakan.¹²

¹⁰ *Ibid*, Hlm70.

¹¹ Peraturan Menpan RB Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Standar Pelayanan Publik.

¹² Taufik Imam Ashari, “Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Lampung Selatan”, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Lampung, (2018), Diakses dari: [http://digilib.unila.ac.id/31932/Hlm 50](http://digilib.unila.ac.id/31932/Hlm%2050), (Diakses Pada 18 Agustus 2023).

6. Kecenderungan (disposition) Sikap Pelaksana/Implementor

Sikap penerimaan atau penolakan seberapa besar kemauan, keinginan, dan kecenderungan dari agen pelaksana secara sungguh-sungguh untuk melaksanakan kebijakan sangatlah mempengaruhi berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan publik. Seberapa demokratis, antusias dan responsivitas terhadap kelompok sasaran dan lingkungan yang akan dituju juga mempengaruhi proses implementasi kebijakan.

Menurut Alexander Phuk Tjilen sebagaimana yang dijelaskan dalam bukunya ada beberapa faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi antara lain¹³:

Faktor Pendukung:

1. Komitmen pimpinan politik, terutama komitmen pemimpin dari pemerintah karena pemimpin pemerintah tercakup dalam pimpinan politik yang berkuasa di daerah;
2. Kemampuan organisasi, dalam implementasi program kemampuan organisasi untuk melaksanakan tugas seperti yang ditetapkan atau dibebankan pada satu unit organisasi;
3. Komitmen para pelaksana, adanya dukungan penuh dari para Implementor untuk merealisasikan tujuan program dengan sungguh-sungguh akan mendukung proses implementasi dapat berjalan dengan baik.

¹³ Alexander Phuk Tjilen, *Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Teknik Analisis Implementasi)*. (Bandung: Nusa Media, 2019), Hlm 50-51.

Faktor Penghambat:

1. Banyaknya ‘pemain’ atau aktor yang terlibat. Semakin banyak pihak yang terlibat dalam implementasi maka akan semakin rumit komunikasi dalam organisasi sehingga besar pula terjadi ‘*delay*’ atau hambatan;
2. Terdapatnya komitmen atau loyalitas ganda. Seorang yang seharusnya ikut dan berperan demi keberhasilan suatu implementasi mengalami penundaan akibat adanya komitmen terhadap proyek waktu tersita oleh tugas-tugas lain atau program lain;
3. Kerumitan melekat pada proyek itu sendiri. Hal ini berupa aspek teknis, aspek ekonomi, pengadaan bahan dan aspek pelaku pelaksana atau masyarakat;
4. Jenjang pengambilan keputusan yang terlalu banyak. semakin banyak jenjang dan tempat pengambilan keputusan yang persetujuannya memerlukan banyak pihak maka akan memerlukan banyak waktu untuk mengimplementasikan sebuah program;
5. Aspek lain. Waktu dan perubahan kepemimpinan. semakin panjang waktu yang dibutuhkan saat penyusunan rencana implementasi makin besar kemungkinan implementasi menghadapi hambatan.

Teori implementasi menurut Purwanto dan Sulisyastuti yang berpendapat bahwa untuk menjamin implementasi dapat berjalan dengan lancar, diperlukan adanya komunikasi kepada kelompok sasaran (masyarakat) berupa kegiatan penyampaian informasi berbagai keluaran kebijakan. Tujuan pemberian informasi

ini agar kelompok sasaran memahami kebijakan yang akan diimplementasikan sehingga mereka tidak hanya menerima berbagai program yang diinisiasi oleh Pemerintah akan tetapi ikut berpartisipasi aktif dalam upaya mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan.¹⁴

Menurut Abidin dalam bukunya dijelaskan bahwa masyarakat semakin menyadari bahwa kebijakan dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Keikutsertaan masyarakat dapat mempengaruhi keseluruhan proses kebijakan dari perumusan, pelaksanaan, implementasi hingga pada penilaian kebijakan. Era demokrasi menghendaki adanya keterlibatan masyarakat secara aktif dalam setiap perumusan kebijakan, implementasi sampai dengan tahap evaluasi kebijakan sehingga cita-cita untuk mewujudkan *good governance* (menghendaki adanya keterlibatan pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta dalam pembuatan kebijakan) dapat terealisasi.¹⁵

2.3. Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) adalah sebuah program yang dikeluarkan oleh pemerintah yang memudahkan masyarakat untuk mendapatkan sertifikat tanah secara gratis serta bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat berdasarkan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata, terbuka serta

¹⁴ Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti, *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indoensia*, (Yogyakarta: Gava Media, 2015) Hlm 75.

¹⁵ Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*: Edisi Ketiga, (Jakarta: Salemba Humanika, 2016) Hlm 8.

akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan. Sertifikat merupakan hal sangat penting bagi pemilik tanah sebagai tanda bukti atas kepemilikan yang sah. Masih banyaknya masyarakat yang belum memiliki sertifikat, pemerintah mengeluarkan program ini yang dapat diikuti oleh semua lapisan masyarakat. Program PTSL ini mulai dijalankan sejak tahun 2018 dan akan berakhir pada tahun 2025.¹⁶

Secara khusus pengertian program PTSL ini dijelaskan di dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Pasal 1 Ayat (2) Nomor 6 Tahun 2018, menyatakan bahwa:

“Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.”

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Pasal 26 Ayat (1) Nomor 6 Tahun 2018, yang berhak untuk mengajukan permohonan sebagai peserta tanah sebagai berikut

¹⁶ Muhammad Askar, M. Arsad Rahawarin, Julia Th. Patty, “Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Oleh Perwakilan Kantor Pertanahan Kabupaten Seram Bagian Barat.” *JUPEIS* : (Jurnal Pendidikan dan Ilmu Sosial 2, (2) 25–39.)(2023), Hlm 25, Diakses dari: <http://jurnal.jomparnd.com/index.php/jp/article/view/594>. [Diakses pada 17 Agustus 2023].

1. Perorangan Warga Negara Indonesia;
2. Masyarakat di sektor perumahan sederhana termasuk dalam rencana pemerintah;
3. Badan Hukum Keagamaan dan Badan Hukum Sosial yang sesuai dengan peruntukan dan penggunaan tanah;
4. PNS, Pensiunan PNS, TNI, Purnawirawan TNI, POLRI, Purnawirawan POLRI dan Suami/Istri/Duda/Janda Veteran/Pensiunan PNS/Purnawirawan TNI/ Purnawirawan POLRI;
5. Lembaga Pemerintah dan Pemerintah Daerah, untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dan tidak bersifat profit;
6. Nadzir;
7. Masyarakat Hukum Adat.

Ada 6 (enam) tahapan-tahapan dalam pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ini dijelaskan sebagai berikut¹⁷:

1. Tahap Penyuluhan

Tahapan ini dilakukan oleh petugas BPN ke desa atau kelurahan. Bagi peserta yang mengikuti program PTSL wajib untuk hadir dan mengikuti penyuluhan yang dilakukan oleh petugas BPN. Selain itu juga, pembuatan surat permohonan sebagai peserta dan nantinya petugas BPN mencatat riwayat

¹⁷ Dwi Listia Septiyani, “Efektivitas Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Dalam Rangka Kepemilikan Sertifikat Hak Milik Di Kecamatan Gedong Tataan Kabupaten Pesawaran”, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Lampung, (2021), Diakses dari: <http://digilib.unila.ac.id/id/eprint/60893>, Hlm 25, (Diakses pada 17 Agustus 2023).

kepemilikan tanah. Penyuluhan itu kepala kantor pertanahan bersama dengan panitia adjudikasi PTSL, satgas yuridis, satgas fisik bersama dengan aparat dusun, dan tokoh masyarakat dilakukan penyuluhan berisi penyampaian mengenai apa itu program PTSL, manfaat, sistem pendaftaran tanah, pemberkasan administrasi dan lain-lain.¹⁸

2. Tahap Pendataan

Tahap ini petugas akan menanyakan sejarah dan asal usul kepemilikan tanah. Beberapa informasi yang akan ditanyakan petugas adalah tentang pemilik lama, dasar kepemilikan (apakah tanah hibah, warisan, atau penjualan), serta riwayat (BPHTB dan PPh).

3. Tahap Pengukuran

Tahap ini petugas BPN akan mengukur dan memeriksa batas-batas kepemilikan tanah. Pada saat proses pengukuran berlangsung peserta PTSL harus dapat menunjukkan letak, luas tanah, bentuk bidang, serta batas-batas bidang tanah. Pada tahap ini juga memerlukan persetujuan dari pemilik tanah yang berbatasan.

4. Sidang Panitia A

Tahap ini anggota panitia terdiri 3 orang dari petugas BPN, 1 orang perwakilan dari desa/kelurahan bertugas memeriksa data yuridis, melakukan pemeriksaan lapangan, mencari sanggahan, kesimpulan, dan meminta informasi lebih lanjut.

¹⁸ *Op.Cit*, Muhammad Askar, M. Arsad Rahawarin, Julia Th. Patty, hlm 30.

5. Pengumuman dan Pengesahan

Tahap ini lamanya waktu pengumuman dan pengesahan pengajuan sertifikat sekitar 14 hari, pemberitahuan persetujuan pengajuan sertifikat tanah akan dipasang di kantor desa/kelurahan atau kantor pertanahan setempat.

6. Penerbitan Sertifikat

Tahap ini peserta yang telah mengikuti program PTSL akan menerima sertifikat. Sertifikat tanah akan diserahkan kepada pemilik oleh petugas BPN.

Adapun syarat yang perlu dipenuhi oleh peserta program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) antara lain:¹⁹

1. Subyek: Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP);
2. Surat tanah: surat dasar kepemilikan hak tanah (bisa berupa Letter C, baik akta hibah, akta warisan, akta jual beli atau Berita Acara Kesaksian);
3. Obyek: tanda batas tanah (patok) yang terpasang dan sudah mendapat persetujuan pemilik tanah yang berbatasan;
4. Pajak: bukti surat Bea Perolehan Hak Tanah Bangunan (BPHTB) dan PPh.
5. Umum: Surat permohonan (surat pernyataan peserta PTSL).

Perlu diketahui bahwasannya mendapatkan sertifikat tanah melalui program PTSL ini tidak sepenuhnya gratis, ada beberapa biaya yang tidak ditanggung oleh pemerintah. Berikut ini penjelasan rincian biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah dan masyarakat:²⁰

¹⁹ *Ibid.* Hlm 26.

²⁰ *Ibid.*

A. Biaya yang ditanggung pemerintah:

1. Penyuluhan;
2. Pengumpulan data (alas hak);
3. Pengukuran bidang tanah;
4. Penerbitan hak SK/legalitas data fisik data yuridis;
5. Penerbitan sertifikat;
6. Supervisi dan pelaporan.

B. Biaya yang ditanggung masyarakat:

1. Keperluan pengurusan surat tanah (bagi yang belum ada) contohnya biaya pembuatan akta PPAT;
2. Keperluan pembuatan dan pemasangan patok batas tanah dan materai;
3. Keperluan operasional Kelompok Masyarakat Pokmas /petugas desa;
4. Biaya BPHTB (jika terkena), biaya PBB;
5. Biaya pemakaian jasa hukum seperti notaris (jika diperlukan).

Pemerintah telah melakukan upaya percepatan pendaftaran tanah dengan melakukan pendaftaran tanah secara sistematis, masal dan tanpa dipungut biaya pendaftaran. Biaya pendaftaran telah ditiadakan namun tetap adanya beban pajak tanah yaitu seperti Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Pajak Penghasilan Tanah (PPH) yang harus ditanggung

pendaftar. Ada pula beban biaya tambahan diluar biaya pendaftaran tanah yang tidak ditanggung oleh Pemerintah seperti yang telah dijelaskan di atas.²¹

2.4. Pendaftaran Tanah dan Hak Atas Tanah

Menurut Isnaini dan Lubis dalam bukunya dijelaskan bahwa, “Penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.”²² Pemerintah wajib menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis kebenaran hak atas tanah yang di klaim oleh pemiliknya. Instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan dalam pelaksanaanya dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Pengertian pendaftaran tanah dimuat dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu serangkaian 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

²¹ Denik Puspita, “Problematika Penerapan Asas Terjangkau Dalam Pendaftaran Tanah”, (Jurnal Pena Justisa: Media Komunikasi dan Kajian Hukum, Volume 18 No.2, 108-117), (2019),Hlm 113, Diakses dari: <https://jurnal.unikal.ac.id/index.php/hk/article/view/1129>, [Diakses pada 27 Februari 2024].

²² Isnaini, dan Anggreni A.Lubis, *Hukum Agraria:Kajian Komprehensif*, (Medan: CV.Pustaka Prima, 2022), Hlm 50.

bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.²³

Pendaftaran tanah sebagai pelaksana Pasal 19 UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) merupakan salah satu upaya Pemerintah untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Jaminan kepastian hukum tersebut meliputi: kepastian hukum bagi orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak (subyek hak atas tanah); jaminan kepastian hukum mengenai letak, batas, luas, suatu bidang tanah (obyek hak atas tanah), dan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanahnya.²⁴

Menurut Urip Santoso dalam bukunya dijelaskan “Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang di hakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat “ mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan. Sementara jaminan kepastian hukum sebagai salah satu tujuan pendaftaran tanah yaitu: kepastian status hak, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak.”²⁵

²³ Peraturan Pemerintah (PP) No.24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Pasal 1 ayat (1)

²⁴ Haris Yonatan Parmahan Sibuea, “Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali”, (Jurnal: Negara Hukum, Vol 2 No.2), 287-306, (2016), Hlm 289, Diakses dari: <https://dprexternal3.dpr.go.id/index.php/hukum/article/view/218>, [Diakses pada 22 Februari 2024].]

²⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia, 2017), Hlm 84.

2.5. Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak

Salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan; untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar; untuk menyelenggarakan tertib administrasi pertanahan. Demi memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.²⁶

Maksud diterbitkan sertifikat adalah agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya, memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.²⁷

Menurut Urip Santoso menjelaskan dalam bukunya mengenai penerbitan sertifikat oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mempunyai manfaat yang dapat diperoleh tiga pihak, yaitu:²⁸

²⁶ Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Pasal 3

²⁷ Urip Santoso, *Pejabat Pembuat Akte Tanah: Perspektif, Regulasi, Wewenang dan Sifat Akta*, (Cetakan Pertama, Jakarta:Kencana, 2016), Hlm 8.

²⁸ Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2015) Hlm 120.

1. Pemegang Hak

- a. Dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang hak;
- b. Memperoleh jaminan hukum dan perlindungan hukum;
- c. Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak;
- d. Harga tanah menjadi lebih mahal (tinggi);
- e. Bila dijadikan jaminan hutang (agunan) nilainya lebih tinggi;
- f. Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru.

2. Pemerintah

- a. Dapat tercipta tertib administrasi pertanahan;
- b. Dapat memperlancar dalam kegiatan pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan;
- c. Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan.

3. Calon Pembeli Atau Kreditur

Bagi calon pembeli atau kreditur dapat memperoleh keterangan yang jelas dan pasti mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi objek pembuatan hukum.

Menurut Adrian Sutedi yang dijelaskan dalam bukunya bahwa,²⁹ “kepemilikan atas tanah telah memberikan manfaat dan kegunaan dalam berbagai aspek kehidupan kepada pemiliknya, baik dalam aspek ekonomi, aspek sosial,

²⁹ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Ketujuh, 2016) Hlm 9.

termasuk dalam hubungannya dengan pembangunan. Aspek ekonomi sendiri tentunya tanah dapat dimanfaatkan untuk pertanian, perkebunan, perkantoran sebagai tempat usaha, dapat dijadikan agunan (Hak Tanggungan) disewakan/dikontrakan dan sebagainya. Aspek sosial tanah dapat dimanfaatkan untuk kepentingan kegiatan keagamaan dan sejenisnya.”

2.6. Penelitian Terdahulu

Penelitian ini Penulis menemukan beberapa penelitian sebelumnya yang terkait dengan program Pendaftaran Tanah Sistematis lengkap (PTSL). Beberapa penelitian terdahulu tersebut peneliti sajikan dalam bentuk tabel:

Tabel 2.1. Penelitian Terdahulu

No.	Nama Penulis	Tahun	Jenis	Judul
1	Muhammad Askar, M.Arsad Rahawarin, Julia Th.Patty	2023	Jurnal JUPEIS Pendidikan dan Ilmu Sosial.Vol 2, No.2	Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Oleh Perwakilan Kantor Pertanahan Kabupaten Seram Bagian Barat.
2	Dwi Lista Septiyani	2021	Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung.	Efektivitas Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam Rangka Kepemilikan Sertifikat Hak Milik Di Kecamatan Gedong Tataan Kabupaten Pesawaran.
3	Taufik Imam Ashari	2018	Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung.	Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Lampung Selatan.

(Sumber: Diolah oleh Peneliti, 2023)

Berdasarkan penelitian terdahulu pertama, kedua dan ketiga bahwa perbedaan atau ciri khas dari pelaksanaan program PTSL di Kabupaten Ogan Komering Ulu adalah mayoritas pendaftar/peserta berasal dari desa-desa dan kebanyakan bidang tanah yang diikutsertakan dalam program PTSL adalah tanah perkebunan atau pertanian karena mayoritas dari masyarakat Kabupaten Ogan Komering Ulu adalah petani karet, petani kopi dan petani sawit.

2.7. Kerangka Pikir

Kerangka pikir adalah dasar penelitian yang mencakup penggabungan antara teori, observasi, fakta serta kajian pustaka yang akan dijadikan landasan dalam melakukan penelitian. Adanya kerangka pikir maka akan mempermudah peneliti dalam menentukan alur penelitian yang akan dilakukan.

Penulis bermaksud menggambarkan secara lebih sederhana bagaimana tercapainya tujuan kebijakan yang dijalankan, selanjutnya peneliti menggunakan indikator pencapaian implementasi menurut Van Meter dan Van Horn yang kemudian dirangkai dalam satu konsep kerangka berpikir sebagaimana diilustrasikan pada bagan 2,1.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan
Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun
2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap



Implementasi Program Pendaftaran Tanah
Sistematis Lengkap (PTSL) Oleh Kantor
Pertanahan Kabupaten Ogan Komering Ulu
Tahun 2021



Indikator Implementasi Menurut Van Meter dan Van Horn (1975):

- 1. Standar dasar dan sasaran tujuan kebijakan**
 - Tujuan yang hendak dicapai dari program PTSL
 - Sasaran utama penerima program PTSL
- 2. Sumber-sumber kebijakan (sumber daya)**
 - Jumlah SDM yang mendukung program PTSL
 - Jumlah sarana-prasarana mendukung program PTSL
 - Jumlah finansial yang mendukung program PTSL
- 3. Komunikasi antara organisasi**
 - Bentuk atau strategi sosialisasi program PTSL
 - Hambatan dalam sosialisasi program PTSL
- 4. Karakteristik agen pelaksana/implementor**
 - Nilai atau prinsip pelaksana dalam melaksanakan program PTSL
 - Bentuk SOP dalam pelayanan program PTSL
 - Bentuk pembagian wewenang dalam pelaksanaan program PTSL
- 5. Kondisi-kondisi sosial, ekonomi dan politik**
 - Kondisi sosial, politik, ekonomi mendorong program PTSL
 - Kondisi sosial, politik, ekonomi menghambat program PTSL
- 6. Kecenderungan sikap pelaksana/kelompok sasaran**
 - Sikap pelaksana dan penerima program PTSL
 - Dukungan terhadap penerima program PTSL
 - Hambatan terhadap penerima program PTSL



Terwujudnya Kepastian Hukum dan
Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah
Masyarakat di Kabupaten Ogan Komering
Ulu

Bagan 2.1. Kerangka Pikir
(Sumber : Diolah Oleh Peneliti 2023)