

PELAKSANAAN PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DI KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN PELALAWAN

Dita Fisdian Adni¹, Syaprianto², Sylvina Rusadi³

Universitas Islam Riau, Pekanbaru, Indonesia^{1,2,3}
E-mail: ditafisdianadni@soc.uir.ac.id

ABSTRAK

PTSL diartikan sebagai kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Melihat masih rendahnya jumlah bidang tanah yang terdaftar, pemerintah menargetkan sertifikasi bidang tanah diseluruh wilayah Indonesia sejumlah 5 juta bidang tanah pada tahun 2017 melalui Program PTSL. Sebanyak 7 juta bidang tanah pada 2018, 9 juta bidang tanah pada 2019 dan pada tahun 2025 seluruh bidang tanah diwilayah Indonesia sudah terdaftar. Sesuai dengan konsekuensi dari ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yaitu adanya pemberian otonomi bagi Kabupaten/Kota yang salah satunya dalam bidang pertanahan, Kantor Pertanahan disetiap Kabupaten/Kota menjadi pelaksana Kebijakan Nasional ataupun program-program di Bidang Pertanahan di Daerah, salah satunya adalah Kabupaten Pelalawan. Kabupaten Pelalawan melalui Kantor Pertanahannya juga melaksanakan program PTSL ini. Tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah untuk melihat dan mengukur pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan. Tujuan selanjutnya adalah untuk mengetahui hambatan-hambatan yang ditemui oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan dalam melaksanakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan tipe penelitian studi kasus. Penelitian ini menggunakan indikator Implementasi oleh Edward III dengan Indikator yang akan menjadi pisau analisisnya adalah Komunikasi (communication), sumber daya (resources), sikap pelaksana (disposition) dan struktur birokrasi (bureaucratic structure). Dari empat indikator yang dijadikan pisau analisis, didapati bahwa Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan dapat dikatakan cukup baik dengan beberapa hambatan yang muncul.

Kata Kunci: Pelaksanaan, Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap; Kantor Pertanahan

ABSTRACT

PTSL is defined as the activity of registering land for the first time carried out simultaneously for all objects of land registration throughout the territory of the Republic of Indonesia in one village / kelurahan or other name at the same level, which includes the collection of physical data and juridical data regarding one or several objects. land registration for the purposes of its registration. Seeing the low number of registered land parcels, the government is targeting to certify 5 million land parcels throughout Indonesia by 2017 through the PTSL Program. As many as 7 million land parcels in 2018, 9 million land parcels in 2019 and in 2025 all land parcels in Indonesia's territory have been registered. In accordance with the consequences of the provisions of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government, namely the granting of autonomy to districts one of which is in the land sector, the Land Office in each Regency / City is the implementer of the National Policy or programs in the Land Sector in the Region, one of which is Pelalawan Regency. Pelalawan Regency through its Land Office also implements this PTSL program. The purpose of carrying out this research is to see and measure the implementation of the Complete Systematic Land Registration Program at the Pelalawan Regency Land Office. The next objective is to determine the obstacles encountered by the Pelalawan Regency Land Office in implementing the Complete Systematic Land Registration Program (PTSL). The method used in this research is a qualitative research method with the type of case study research. This study uses indicators of implementation by Edward III with indicators that will be the blade of analysis, namely communication, resources, disposition and bureaucratic structure. Of the four indicators used as analysis tools, it was found that the Implementation of the Complete Systematic Land Registration Program at the Land Office of Pelalawan Regency was quite good with several obstacles that emerged.

Keywords: *Implementation, Complete Systematic Land Registration Program; Land Office*

PENDAHULUAN

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan program inovasi Pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. PTSL sendiri adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar maupun yang telah terdaftar dalam suatu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang

setingkat dengan itu. Prosesnya meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Latar belakang lahirnya program PTSL adalah karena lambatnya proses pembuatan sertipikat tanah. Hal ini tentunya menjadi perhatian pokok pemerintah sehingga untuk menanggulangi permasalahan diatas, dibuat sebuah inovasi agar permasalahan diatas dapat teratasi.

Melalui program ini, pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional memberikan jaminan kepastian hukum atau hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat.

PTSL sendiri telah dilaksanakan sejak tahun 2016 dan telah mengalami beberapa kali pergantian aturan. Peraturan Menteri yang lama tentang PTSL ternyata masih terdapat beberapa kekurangan dan permasalahan dalam pelaksanaannya sehingga diperlukan penyempurnaan melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Program pendaftaran tanah melalui PTSL ini ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah. Selain itu PTSL juga merupakan sarana bagi Badan Pertanahan Nasional untuk dapat menciptakan gambaran satu desa lengkap, dan sebagai dasar untuk mengolah administrasi kelengkapan data base pertanahan yang aktual dan terpercaya (Istiqamah, 2018:230).

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menargetkan 126 juta bidang tanah di Indonesia terdaftar dan tersertifikasi keseluruhan pada tahun 2025. Kemudian dijabarkan dalam target-target 5 juta bidang pada tahun 2017, 7 juta bidang pada tahun 2018, 9 juta bidang pada tahun 2019 dan 10 juta bidang setiap tahunnya sampai dengan tahun 2025. Untuk mencapai target tersebut,

setiap tahunnya Kabupaten/kota di seluruh Indonesia diberi target sertifikasi tanah.

Sesuai dengan konsekuensi dari ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yaitu adanya pemberian otonomi bagi Kabupaten/Kota yang salah satunya dalam bidang pertanahan, Kantor Pertanahan di setiap Kabupaten/Kota menjadi pelaksana Kebijakan Nasional ataupun program-program di Bidang Pertanahan di Daerah, salah satunya adalah Kabupaten Pelalawan. Kabupaten Pelalawan melalui Kantor Pertanahannya juga melaksanakan program PTSL ini. Namun dalam pelaksanaan program ini ditemui beberapa permasalahan. Yang diantaranya adalah:

1. Belum maksimalnya sosialisasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan terkait dengan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sehingga masih banyak masyarakat yang tidak mengetahui program ini.
2. Terbatasnya sumber daya manusia yang dimiliki oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan dalam pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sehingga target yang telah ditetapkan belum terealisasi.

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah ingin menganalisis dan mengukur pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kabupaten

Pelalawan. Selain itu peneliti juga ingin melihat faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan.

KAJIAN PUSTAKA

Berbagai jurnal dijadikan rujukan sebagai dasar dalam melihat penelitian yang telah dilakukan oleh penulis-penulis sebelumnya dan untuk melihat *state of the art* dari penelitian yang akan penulis lakukan. Rujukan yang penulis kumpulkan adalah jurnal-jurnal nasional yang terakreditasi maupun yang tidak terakreditasi.

Penelitian pertama yang dijadikan bahan rujukan (Mujiburohman, 2018;100) membahas tentang potensi permasalahan yang kemungkinan terjadi dalam program pendaftaran sistematik lengkap (PTSL) dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah seluruh Indonesia. Tulisan ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif dengan cara menganalisis peraturan perundang-undangan, khususnya PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018. Potensi permasalahan yang kemungkinan terjadi berhubungan dengan masalah sumberdaya manusia, sarana dan prasarana, permasalahan tanah absentee, kelebihan maksimum dan tanah terlantar, masalah pengumuman

data fisik dan data yuridis, serta masalah penerapan asas kontradiktur delimitasi.

Penelitian kedua yang dijadikan acuan (Putra, Sarjita & Farid, 2019:19) adalah membahas pelaksanaan Peraturan Desa sebagai instrumen pendukung pelaksanaan PTSL di Kantor ATR/BPN Kabupaten Semarang. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Semua Pemerintah Desa di wilayah Kabupaten Semarang yang wilayahnya merupakan objek dari kegiatan PTSL mempunyai suatu Peraturan Desa (Perdes) sebagai dasar pegangan dalam pelaksanaan PTSL di lapangan. Salah satu tujuan adanya Peraturan Desa ini yaitu untuk melegalkan pungutan yang dilakukan oleh Pemerintah Desa sehingga dalam pelaksanaan PTSL ini Aparat Desa di Kabupaten Semarang terhindar dari OTT.

Berikutnya penelitian terdahulu yang dijadikan acuan (Ayu & Heriawanto, 2019:244) membahas tentang perbandingan pelaksanaan Program Nasional Agraria (PRONA) dan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Batu. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian yuridis-empiris dengan pendekatan yuridis-sosiologis. Perbandingan diantara keduanya yaitu PRONA di Kota Batu merupakan pendaftaran tanah sporadis, aturan terkait biaya yang ditarik dari masyarakat yang belum jelas, dan pengukuran hanya dilakukan terhadap obyek yang dimohonkan saja.

Sedangkan PTSL bersifat sistematis, aturan yang jelas terkait penarikan biaya dari masyarakat, dan pengukuran dilakukan kepada seluruh bidang tanah dalam satu wilayah.

Selanjutnya, tulisan yang dijadikan rujukan (Ardani, 2019:62) yaitu menganalisis peran Kantor Pertanahan dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Dan ternyata peran Kantor Pertanahan dalam kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sangatlah besar. Hal ini dapat dilihat dari tugas yang dimilikinya dalam setiap tahapan yang terdapat dalam pelaksanaan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tersebut. Mulai dari tahap perencanaan sampai dengan pelaporan.

Berdasarkan uraian diatas dapat dinyatakan bahwa perbedaan penelitian “Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan” dengan penelitian-penelitian serupa yang terdahulu sekaligus sebagai *State of The Art* yaitu:

1. Kebanyakan penelitian serupa membahas program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ini dilihat dari sudut pandang hukum khususnya hukum agraria.
2. Kebanyakan penelitian tentang Program PTSL ini melihat perbandingan antara program-program tentang pendaftaran tanah yang sudah pernah dibuat oleh pemerintah sebelumnya dengan

Program PTSL yang sedang berjalan sekarang.

3. Berikutnya adalah banyak penelitian-penelitian sebelumnya yang melihat Peran dari Kantor Pertanahan, yaitu salah satu instansi yang bertanggungjawab dalam pelaksanaan program PTSL ini.

Sedangkan peneliti mencoba membahas program PTSL ini dilihat dari implementasi atau pelaksanaannya sebagai sebuah program inovasi yang dibuat oleh pemerintah yang diharapkan dapat mengatasi permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan hak kepemilikan tanah dan juga sertipikatnya.

Dye (Tahir, 2014:25) menegemukakan pendapatnya mengenai kebijakan publik yaitu apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Menurutnya apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya. Berikutnya implementasi kebijakan pada prinsipnya (Nugroho, 2014:657) adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan atau melaksanakan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung melaksanakan atau mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui

formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Edward III dalam Nugroho menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik yakni:

1. Faktor Komunikasi (*Communication*).
2. Faktor Sumber Daya (*Resources*).
3. Faktor Sikap Pelaksana (*Disposition*).
4. Faktor Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*).

Tanah memiliki arti yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat bangsa Indonesia, sehingga setiap kegiatan yang dilaksanakan sebagian besar masyarakat Indonesia senantiasa membutuhkan dan melibatkan tanah. Sebagian masyarakat menganggap tanah sebagai sesuatu yang sakral, karena di sana terdapat simbol status sosial yang dimilikinya (Wael, Sarjita & Mujiati, 2019:161). Mengingat pentingnya tanah bagi kelangsungan hidup masyarakat maka diperlukan pengaturan dalam hal penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan penguasaan akan tanah. Tujuannya untuk menghindari terjadinya permasalahan tanah, baik yang menyangkut kepemilikan maupun perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemiliknya. Mengatasi hal tersebut maka telah diterbitkan suatu kebijakan hukum yang tujuannya mengatur bidang pertanahan dalam menyelesaikan masalah-masalah pertanahan, yaitu Undang-undang

Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang kemudian disebut dengan UUPA (Kurniawan, Setiowati & Suprianti, 2018:2).

Salah satu kegiatan pendaftaran tanah adalah pendaftaran tanah untuk pertama kali. Pendaftaran tanah untuk pertama kali merupakan pendaftaran tanah yang obyeknya belum didaftarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dan PP 24 Tahun 1997. Kegiatan pendaftaran ini dilakukan dengan dua cara yaitu secara sistematis dan sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis merupakan kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak oleh Pemerintah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan. Implementasi dari pendaftaran tanah pertama kali secara sistematis yaitu Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) (Ayu, 2019:28). Tahapan dari Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah sebagai berikut (Nurchahya, 2019:80):

1. Penetapan Lokasi Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;
2. Pembentukan Panitia Ajudikasi;
3. Pengumpulan Data Fisik dan Data Yuridis;
4. Pembuktian Hak dan Pembukuan Hak Atas Tanah; dan

5. Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Menurut Bogdan & Taylor, metode penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati yang diarahkan pada latar dan individu secara utuh (Gunawan, 2015:98). Sedangkan tipe penelitian yang digunakan adalah studi kasus yang merupakan studi dengan menguji secara lengkap dan intensif segi-segi, isu-isu, dan mungkin peristiwa secara berulang-ulang. Dengan metode penelitian kualitatif dan tipe penelitian studi kasus, digunakan beberapa teknik pengumpulan data yaitu wawancara, observasi serta dokumentasi.

Penulis terlebih dulu melaksanakan pengumpulan data yang dapat menggambarkan pentingnya dilaksanakan penelitian ini. Data tersebut didapat dari media cetak maupun elektronik serta dilaksanakannya pra-riset pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan. Yang mengumpulkan data serta informasi dalam penelitian ini adalah anggota pengusul 1 dan yang melaksanakan pra-riset adalah peneliti sendiri sebagai ketua pengusul.

Berikutnya adalah penentuan informan. Untuk menentukan siapa yang dijadikan informan, digunakan teknik *snowball sampling*. Teknik

snowball sampling merupakan teknik multistage yang didasarkan pada analogi bola salju, dimulai dengan bola salju yang kecil dan kemudian membesar secara bertahap karena ada penambahan salju ketika digulingkan dalam hamparan salju. Ini dimulai dengan beberapa orang, kemudian meluas berdasarkan hubungan-hubungan terhadap responden. Untuk dapat menemukan sampel yang sulit diakses, maka teknik *snowball sampling* merupakan salah satu cara yang dapat diandalkan dalam menemukan responden yang dimaksud sebagai sasaran penelitian (Nurdiani, 2014:1116).

Berikutnya mulai disusun usulan penelitian. Ketua pengusul dan anggota mulai menyiapkan daftar pertanyaan yang akan ditanyakan kepada para informan dan pertanyaan dibuat berdasarkan indikator-indikator dari konsep yang akan digunakan yaitu konsep pelaksanaan atau implementasi oleh Edward III. Tentunya dalam menyusun daftar pertanyaan untuk wawancara diperlukan data baik data primer maupun sekunder seperti peraturan tentang PTSL baik tingkat pusat maupun daerah. Selanjutnya data jumlah sertipikat tanah yang telah dikeluarkan melalui PTSL, data jumlah pegawai yang melayani masyarakat untuk PTSL, SOP pengurusan sertipikat tanah melalui PTSL serta data pendukung lainnya. Setelah daftar pertanyaan dibuat, mulai dilaksanakan wawancara kepada informan. Hasil

wawancara yang sudah dilakukan akan dianalisis oleh ketua dan anggota.

Setelah melakukan wawancara dilaksanakan observasi. Observasi merupakan proses pengamatan sistematis dari aktivitas manusia dimana kegiatan tersebut berlangsung secara terus menerus dari lokus aktivitas bersifat alami untuk menghasilkan fakta (Hasanah, 2016:33). Observasi dilaksanakan di Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan. Hasil observasi yang didapat berupa dokumentasi berupa foto, arsip, surat, sertipikat dan lain-lain. Untuk menganalisis data yang didapat dari wawancara dan observasi digunakan analisis deskriptif kualitatif yang menggambarkan secara lengkap data yang diperoleh dari berbagai sumber untuk mencapai tujuan penelitian. Sedangkan untuk menguji keabsahan data, penulis menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi dilakukan melalui wawancara, observasi langsung maupun tidak langsung dan dokumentasi. Teknik pengumpulan data yang digunakan akan melengkapi dalam memperoleh data primer dan data sekunder (Moelong, 2007:92). Observasi dan wawancara yang digunakan akan menjangkau data primer yang berkaitan dengan pelaksanaan Program Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan. Sedangkan dokumentasi digunakan untuk menjangkau data sekunder yang dapat diangkat dari berbagai dokumentasi tentang PTSL.

Model triangulasi yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah model triangulasi sumber data. Triangulasi sumber data yaitu menggali kebenaran informasi tertentu melalui berbagai metode dan sumber perolehan data. Misalnya selain melalui wawancara dan observasi, penulis bisa menggunakan observasi terlibat (*participant observations*), dokumen tertulis, arsip, dokumen sejarah, catatan resmi, catatan atau tulisan pribadi dan gambar atau foto. Masing-masing cara itu akan menghasilkan bukti atau data yang berbeda, yang selanjutnya akan memberikan pandangan (*insight*) yang berbeda pula mengenai fenomena yang diteliti (Rahardjo, 2011).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan salah satu program yang diselenggarakan oleh Pemerintah untuk membantu masyarakat dalam memperoleh sertipikat tanah yang sebelumnya bernama Proyek Operasi Nasional Agraria (1981) dan Program Nasional Agraria (2015) (Ayu & Heriawanto, 2019:235). Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan langkah pemerintah yang ingin memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada masyarakat dalam menguasai suatu bidang tanah (Ayu, 2019:29). Desa ataupun kelurahan yang warganya mendapatkan program PTSL sudah ditentukan oleh Kantor Pertanahan

setempat dalam rangka efisiensi dan efektivitas program PTSL tersebut.

Penelitian ini berfokus kepada Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan. Yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah Kepala Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan atau yang disebut Kepala Seksi I (Kasi I) yang merangkap sebagai Ketua Panitia Ajudikasi PTSL Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan dan Kepala Seksi Hubungan Hukum atau yang disebut Kepala Seksi II (Kasi II) Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan yang bertugas menandatangani penerbitan sertifikat tanah.

Untuk membantu menemukan jawaban dari rumusan masalah dalam penelitian ini, penulis menggunakan indikator pelaksanaan atau implementasi dari Edward III sebagai pisau analisis. Setidaknya George C Edwards III (Tahir, 2014:61) mengatakan bahwa didalam pendekatan studi implementasi kebijakan pertanyaan abstraknya dimulai dari bagaimana pra kondisi untuk suksesnya kebijakan publik dan kedua adalah apa hambatan utama dari kesuksesan kebijakan publik. Untuk menjawab pertanyaan penting itu, maka Edward III menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik. 4 faktor pelaksanaan atau implementasi yang ditawarkan Edward III (Nugroho, 2014:673) adalah:

1. Komunikasi (*Communication*);
2. Sumber Daya (*Resources*);
3. Sikap Pelaksana (*Disposition*); dan
4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*).

Pertama, adalah komunikasi (*communication*). Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada organisasi dan/atau publik dan sikap tanggapan dari pihak yang terlibat (Nugroho, 2006:238). Dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), berhasilnya faktor komunikasi diukur dari ada atau tidaknya sosialisasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan tentang Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) kepada masyarakat. Sosialisasi atau penyuluhan merupakan tahapan pertama dari tahapan pelaksanaan program PTSL selain pendataan, pengukuran, sidang panitia adjudikasi, pengumuman dan pengesahan dan penerbitan sertifikat. Sebelum melaksanakan sosialisasi, Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan terlebih dahulu menetapkan beberapa desa, kelurahan ataupun kecamatan yang dijadikan tempat pelaksanaan program PTSL. Kemudian pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan menghubungi dan mengkonfirmasi kepada perangkat desa, kelurahan ataupun kecamatan yang mendapatkan program PTSL untuk melaksanakan penyuluhan atau sosialisasi dan turun langsung guna mengetahui kondisi dilapangan. Kemudian perangkat desa, kelurahan maupun kecamatan

mengumpulkan mulai dari kepala dusun, RT, RW dan masyarakat desa atau kelurahan tersebut. Kegiatan sosialisasi ini dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan beserta Panitia Ajudikasi PTSL, satuan tugas fisik dan satuan tugas yuridis. Target dari sosialisasi ini adalah masyarakat baik yang sudah maupun belum memiliki sertipikat. Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan sudah melaksanakan sosialisasi tentang mekanisme pelaksanaan program PTSL pada saat awal dilaksanakannya program PTSL di Kabupaten Pelalawan.

Kedua, adalah sumber daya (*resources*). Sumber daya berkenaan dengan ketersediaan sumberdaya pendukung, khususnya sumberdaya manusia, dimana hal ini berkenaan dengan kecakapan dari pelaksana kebijakan publik untuk menjalankan kebijakan secara efektif (Tachjan, 2006:89). Dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), berhasilnya faktor sumber daya diukur dari sumber daya manusia maupun fasilitas dan instruktur pendukung untuk menunjang pelaksanaan program PTSL. Fasilitas dan infrastruktur pendukung dalam pelaksanaan program PTSL dapat dikatakan sudah lengkap. Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan sudah mempunyai alat yang cukup mumpuni untuk menunjang pelaksanaan program PTSL. Dicontohkan, alat-alat untuk melakukan pengukuran sudah lengkap seperti *Cors* (satelit), *Theodolit* dan lain-lain, begitu juga dengan komputer,

laptop maupun printer. Berikutnya adalah sumber daya manusia yang ditugaskan untuk mengurus program PTSL. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan sudah menentukan siapa saja pegawai yang bertanggungjawab mengurus program PTSL. Pegawai tersebut bertanggungjawab atas tugas yang diberikan atasannya. Walaupun dari segi kualitas pegawai sudah cukup, dari segi kuantitas pegawai di Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan bisa dikatakan masih kurang. Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan masih kekurangan ahli dalam bidang pertanahan dan pegawai yang dapat mengoperasikan alat-alat yang berhubungan dengan pemetaan, ditambah lagi jumlah bidang tanah pada kecamatan yang mendapat kuota dalam program PTSL ini sangat luas sehingga menyebabkan proses sertifikasi tanah menjadi cukup panjang.

Ketiga, adalah sikap pelaksana (*disposition*). Sikap pelaksana berkaitan dengan kesediaan dari para implementor untuk menjalankan kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan (Tangkilisan, 2002:184). Dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), berhasilnya faktor sikap pelaksana dapat diukur dari jelasnya pegawai yang mengurus program PTSL ini dengan tugas pokok dan fungsinya. Sebelum diberi tugas untuk mengurus program PTSL, pegawai-pegawai tersebut sudah

dijelaskan tentang tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Dengan tugas pokok dan fungsi yang sudah ditetapkan, tentu para pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan wajib menjalankan tugas pokok dan fungsi tersebut. Bukti jika mereka mengerti akan tugas pokok dan fungsi dari tugas yang diembannya adalah pegawai-pegawai tersebut menyelesaikan tugas mereka yang berkaitan dengan program tersebut sesuai dengan jadwal yang telah diatur dan ditentukan oleh pihak Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Para pegawai melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan karakteristik ataupun gaya mereka masing-masing.

Keempat, adalah struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation*, karena ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif (Subarsono, 2005:73). Dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), berhasilnya faktor struktur birokrasi dapat diukur dari ada atau tidaknya seksi atau bidang yang khusus menangani program PTSL dan apakah seksi ataupun bagian tersebut sudah berkoordinasi dan bekerjasama dengan baik. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan membentuk dan menetapkan Panitia Ajudikasi PTSL

dan satuan tugas yang ditugaskan khusus untuk menangani program PTSL. Anggota Panitia Ajudikasi PTSL terdiri atas ketua, wakil ketua bidang fisik, wakil ketua bidang yuridis, sekretaris yang diisi oleh pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan. Selain itu, kepala desa/kelurahan/kecamatan yang sudah ditunjuk juga menjadi anggota dalam Panitia Ajudikasi PTSL. Panitia Ajudikasi PTSL dibantu oleh Satuan Tugas Fisik, Satuan Tugas Yuridis dan Stuan Tugas Administrasi. Setiap anggota Panitia Ajudikasi PTSL termasuk anggota yang telah ditunjuk disetiap desa dan kelurahan beserta satuan tugas yang menyertainya berkoordinasi dan bekerjasama demi tercapainya target dan suksesnya program PTSL di Kabupaten Pelalawan.

Hambatan-hambatan yang ditemui dalam pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan adalah sebagai berikut:

1. Kuantitas pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan yang masih kurang.
2. Akses dari beberapa lokasi PTSL yang sulit dijangkau. Dikarenakan infrastruktur jalan menuju lokasi yang masih belum memadai.
3. Kurangnya kesadaran masyarakat tentang pentingnya memperoleh status hukum yang jelas atas bidang tanah yang mereka miliki dengan sertipikat yang mereka peroleh dari program PTSL ini.

4. Belum sinkronnya data antar instansi terkait seperti antar kantor desa ataupun kelurahan dengan Kantor Pertanahan setempat yang menyebabkan lambatnya penyelesaian sertifikasi tanah pada program PTSL ini.

KESIMPULAN

Dari 4 (empat) indikator implementasi yang digunakan sebagai pisau analisis yaitu komunikasi (*communication*), sumber daya (*resource*), sikap pelaksana (*disposition*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) dapat disimpulkan bahwa Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan sudah cukup baik walaupun ditemui beberapa hambatan. Hal ini dibuktikan dari indikator komunikasi (*communication*), sosialisasi terkait dengan PTSL sudah dilaksanakan oleh pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan. Sosialisasi dilaksanakan di desa, kelurahan atau kecamatan yang sudah ditunjuk untuk dilaksanakannya PTSL pada tahun tersebut.

Untuk indikator sumber daya (*resource*), sarana dan prasarana pendukung untuk dilaksanakannya PTSL sudah cukup lengkap dan sumber daya manusia dari segi kualitas sudah baik. Namun dari segi kuantitas atau jumlah masih kurang. Sedangkan indikator sikap pelaksana (*disposition*), sumber daya manusia yang diberikan tugas untuk melaksanakan PTSL

tersebut sudah bekerja sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan semaksimal mungkin sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan dan yang terakhir indikator struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Di dalam PTSL, terdapat Panitia Ajudikasi PTSL dan satuan tugas lainnya yang ditugaskan khusus untuk menangani program PTSL. Adanya Panitia Ajudikasi PTSL dan satuan tugas ini di dalam struktur birokrasi Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan diharapkan dapat memperlancar PTSL yang sedang dilaksanakan oleh kantor tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Moelong, Lexy J. (2007) *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya Offset.
- Nugroho, Riant. (2006). *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Nugroho, Riant. (2014). *Public Policy: Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi dan Kimia Kebijakan*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Subarsono. (2005). *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tachjan. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung:

- Penerbit AIPI Bandung-Puslit KP2W lemlit UNPAD.
- Tahir, Arifin. (2014). *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Bandung: Alfa Beta.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. (2002). *Evaluasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Balirung & Co.
- Ardani, M. N. (2019). *Peran Kantor Pertanahan dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*. *Gema Keadilan*, 6(1), 44–62.
- Ayu, I. K. (2019). *Problematika Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Batu*. *Legality*, 27(1), 27–40.
- Ayu, I. K., & Heriawanto, B. K. (2019). *Perbandingan Pelaksanaan Program Nasional Agraria dan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Batu*. *Jurnal Hukum Dan Kenotariatan*, 3(2), 279–288.
- Gunawan Imam. (2015). *Metode Penelitian Kualitatif Teori dan Praktik*. Jakarta : Cetak ketiga. PT. Bumi Nusantara.
- Hasanah, H. (2016). *Teknik-Teknik Observasi*. *Jurnal At-Taqaddum*, 8(1), 21–46.
- Istiqamah. (2018). *Tinjauan Hukum Legalisasi Aset Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Terhadap Kepemilikan Tanah*. *Jurisprudentie*, 5(1), 226–235.
- Kurniawan, W. A., Setiowati, & Supriyanti, T. (2018). *Ekspektasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Terhadap Faktor Sosial dan Ekonomi Bagi Masyarakat*. *Tunas Agraria*, 1(1), 1–19.
- Mujiburohman, D. A. (2018). *Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*. *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 4(1). <https://doi.org/10.31292/jb.v4i1.217>
- Nurchahya, E. (2019). *Pelaksanaan Program Nasional Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Oleh Pemerintah Desa Wonoharjo Kecamatan Pangandaran Kabupaten Pangandaran*. *Dinamika*, 6(2), 77–87.
- Nurdiani, N. (2014). *Teknik Sampling Snowball Dalam Penelitian Lapangan*. *Comtech*, 5(2), 1110–1118.
- Putra, A. P., Sarjita, & Farid, A. H. (2019). *Peraturan Desa Sebagai Instrumen Pendukung Pelaksanaan Pendaftaran Tanah*

- Sistematis Lengkap*. Tunas Agraria, 2(1), 1–20.
- Wael, M. R., Sarjita, & Mujiati. (2019). *Eksistensi Lembaga Pengumuman Terhadap Legalitas Sertipikat Hak Atas Tanah (Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap)*. Tunas Agraria, 2(2), 161–182.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- Prof. Dr. H. Mudjia Rahardjo, M (2011). *Metode Pengumpulan Data Penelitian Kualitatif*. Mudjiarahardjo.uin-malang.ac.id. Diakses 08 Juli 2020.