

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Implementasi

1. Pengertian Teori Implementasi

Teori penjelasan implementasi adalah suatu pendekatan yang digunakan untuk memahami dan menjelaskan bagaimana kebijakan atau program diterapkan dalam praktik. Menurut Van Meter dan Van Horn, implementasi adalah proses yang menghubungkan antara keputusan kebijakan dan tindakan nyata di lapangan. Dalam konteks ini, penting untuk memahami faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi, seperti dukungan sumber daya, komitmen pemangku kepentingan, serta konteks sosial dan politik di mana implementasi tersebut berlangsung²⁵.

George C. Edwards III menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah tahap antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi dari kebijakan tersebut bagi masyarakat yang terpengaruh. Secara umum, implementasi berarti pelaksanaan atau penerapan suatu kebijakan, program, atau keputusan yang telah dirumuskan agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), implementasi diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan. Menurut para ahli, implementasi adalah serangkaian aktivitas atau tindakan yang direncanakan dan dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu, baik oleh individu, pejabat pemerintah, maupun kelompok swasta.

²⁵ Pressman, J. L., & Wildavsky, A. *Implementation*. (Berkeley: University of California Press, 1984), h.10

Salah satu aspek penting dari teori ini adalah analisis terhadap konteks lokal. Setiap daerah memiliki karakteristik sosial, ekonomi, dan budaya yang berbeda, yang dapat mempengaruhi cara kebijakan diterapkan. Misalnya, di daerah pedesaan, akses terhadap teknologi informasi dan komunikasi yang terbatas dapat menjadi penghalang dalam implementasi program pemerintah yang berbasis teknologi²⁶. Oleh karena itu, pendekatan yang satu ukuran untuk semua dalam implementasi kebijakan sering kali tidak efektif.

Akhirnya, penting untuk menekankan bahwa teori penjelasan implementasi bukan hanya tentang bagaimana kebijakan diterapkan, tetapi juga tentang bagaimana proses ini dapat dioptimalkan melalui evaluasi dan umpan balik yang berkelanjutan. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk memberikan rekomendasi yang berbasis bukti untuk meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan di Indonesia.

2. Teori-Teori Implementasi

Beberapa teori implementasi yang banyak digunakan dan diakui dalam kajian kebijakan publik antara lain:

a. Teori George C. Edwards III

Edwards III mengemukakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama:²⁷

- 1) Komunikasi: Kejelasan, konsistensi, dan transmisi informasi kebijakan kepada pelaksana dan kelompok sasaran. Jika tujuan dan sasaran

²⁶ Sukardi, *Digital Divide dalam Implementasi Kebijakan Pendidikan di Daerah Terpencil*. Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan, Vol. 5 No. 1, 2020, h. 18.

²⁷ Imronah Feis, *Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model, dan Kriteria Pengukurannya*, Gema Eksos, Vol. 5 No. 1, (2009), h. 67.

kebijakan tidak jelas, akan terjadi resistensi atau penolakan dari kelompok sasaran.

- 2) Sumber Daya: Ketersediaan sumber daya manusia, dana, dan sarana yang memadai. Kebijakan yang baik tidak akan efektif jika pelaksana kekurangan sumber daya.
- 3) Disposisi/Sikap Pelaksana: Komitmen, motivasi, dan sikap para pelaksana kebijakan sangat menentukan keberhasilan implementasi.
- 4) Struktur Birokrasi: Standar operasional, mekanisme kerja, dan struktur organisasi yang mendukung pelaksanaan kebijakan. Struktur organisasi yang terlalu kompleks dapat menghambat efektivitas implementasi.

b. Teori Merilee S. Grindle

Menurut Grindle, keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar:²⁸

- 1) Isi Kebijakan (*Content of Policy*): Meliputi kepentingan kelompok sasaran, jenis manfaat, derajat perubahan yang diharapkan, serta siapa yang mengambil keputusan dan melaksanakan program.
- 2) Konteks Implementasi (*Context of Implementation*): Mencakup lingkungan sosial, politik, ekonomi, serta kekuasaan dan karakteristik lembaga pelaksana. Faktor eksternal seperti dukungan politik, kondisi sosial, dan ekonomi juga sangat berpengaruh.

c. Teori Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn berpendapat bahwa implementasi adalah tindakan yang dilakukan oleh

²⁸ Abdal, *Kebijakan Publik (Memahami Konsep Kebijakan Publik)*, (Bandung: UIN Sunan Gunung Djati, 2015), h. 168

individu, pejabat, atau lembaga untuk mencapai tujuan kebijakan. Keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh enam variabel: standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, komunikasi antarorganisasi, karakteristik pelaksana, kondisi sosial, ekonomi, dan politik, serta disposisi pelaksana.²⁹

3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan sangat beragam dan dapat dibagi menjadi beberapa kategori, termasuk faktor struktural, faktor individu, dan faktor lingkungan. Faktor struktural mencakup organisasi dan sistem yang terlibat dalam implementasi, seperti birokrasi dan jaringan kolaborasi antar lembaga. Menurut Hill dan Hupe, struktur organisasi yang jelas dan dukungan dari manajemen puncak sangat penting untuk memastikan bahwa kebijakan dapat diterapkan dengan efektif³⁰.

Faktor individu juga memainkan peran penting dalam proses implementasi. Komitmen dan motivasi dari para pelaksana kebijakan, seperti pegawai negeri dan tenaga pendidik, sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi. Selain itu, faktor lingkungan eksternal, seperti dukungan masyarakat dan kondisi politik, juga dapat mempengaruhi implementasi. Dalam beberapa kasus, protes masyarakat terhadap kebijakan tertentu dapat menghambat pelaksanaan program.

4. Model Implementasi Kebijakan

²⁹ Nurmayana Siregar, *Menentukan Model Implementasi Kebijakan dalam Menganalisis Penyelenggaraan Pelatihan Administrator (PKA)*, Jurnal Ilmu Sosial, Vol. 1 No. 7, (2022), h. 719-720

³⁰ Hill, M., & Hupe, P. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. (CA: Sage Publications, 2002), h. 85

Model-model implementasi kebijakan memberikan kerangka kerja yang berbeda untuk menganalisis bagaimana kebijakan diimplementasikan. Salah satu model yang paling terkenal adalah model top-down, yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn. Model ini menekankan pentingnya keputusan dari tingkat atas dalam menentukan hasil implementasi. Dalam model ini, keberhasilan implementasi sangat bergantung pada kejelasan tujuan kebijakan, dukungan politik, dan kapasitas administratif³¹. Sebagai contoh, dalam implementasi program reformasi pendidikan di Indonesia, keputusan dari pemerintah pusat mengenai kurikulum baru sangat mempengaruhi pelaksanaan di tingkat daerah.

Model yang juga penting adalah model jaringan. Menurut O'Toole, model ini menekankan pentingnya kolaborasi antara berbagai aktor dalam implementasi kebijakan. Dalam model ini, keberhasilan implementasi tergantung pada kemampuan berbagai pemangku kepentingan untuk bekerja sama dan berbagi sumber daya³². Di Indonesia, implementasi program-program pembangunan sering kali melibatkan kerjasama antara pemerintah, sektor swasta, dan organisasi masyarakat sipil, yang dapat meningkatkan efektivitas program.

Akhirnya, penting untuk mencatat bahwa tidak ada satu model pun yang dapat menjelaskan seluruh dinamika implementasi kebijakan. Setiap model memiliki kekuatan dan kelemahan masing-masing, dan pemahaman yang komprehensif tentang implementasi

³¹ D. S. Van Meter & Van Horn, C. E. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, Administration & Society, Vol. 6 No. 4, 2019, h. 45.

³² L. J. O'Toole, *Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration*, Public Administration Review, Vol. 57 No. 1, 1997, h. 98.

kebijakan memerlukan pendekatan yang multi-dimensional. Oleh karena itu, penelitian ini akan mengintegrasikan berbagai model untuk memberikan analisis yang lebih mendalam tentang proses implementasi kebijakan di Indonesia.

B. Reforma Agraria

Reforma Agraria adalah agenda besar yang merupakan amanat Konstitusi khususnya Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Amanat tersebut kemudian dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan kemudian ditegaskan kembali di dalam Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pengertian Reforma Agraria adalah suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.³³

Reformasi agraria merupakan salah satu upaya strategis pemerintah dalam mengatasi ketimpangan kepemilikan tanah yang telah berlangsung lama di Indonesia. Menurut Soedjatmoko (1993), reformasi agraria tidak hanya berfokus pada redistribusi tanah, tetapi juga pada pengaturan penggunaan tanah secara adil dan berkelanjutan. Dalam konteks ini, Peraturan Bupati Nomor 45 Tahun 2018 tentang Persiapan Pendaftaran Tanah menjadi salah satu instrumen penting untuk mempercepat proses penerbitan sertifikat tanah sebagai bagian dari reformasi agrarian.

³³ Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 Pasal 2 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Penerbitan sertifikat tanah yang cepat dan efisien juga dapat berkontribusi pada peningkatan investasi. Menurut studi oleh World Bank, negara dengan sistem pendaftaran tanah yang jelas dan transparan cenderung menarik lebih banyak investasi. Hal ini menunjukkan bahwa kepastian hukum atas kepemilikan tanah dapat meningkatkan kepercayaan investor dan mendorong pertumbuhan ekonomi lokal.

Akhirnya, reformasi agraria yang efektif harus didukung oleh data dan teknologi informasi yang memadai. Penggunaan sistem informasi geografis (SIG) dalam pendaftaran tanah dapat membantu mempercepat proses dan meminimalkan kesalahan. Dengan memanfaatkan teknologi, pemerintah dapat lebih mudah melacak dan mengelola data pertanahan, sehingga mempercepat penerbitan sertifikat tanah bagi masyarakat.

Di dalam Nawacita Jokowi-JK 2014 ditegaskan bahwa Reforma Agraria menjadi salah satu agenda prioritas untuk menindaklanjuti TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001³⁴. Salah satu agenda fokusnya adalah penyelesaian konflik-konflik agraria yang muncul sebagai akibat dari pengingkaran berbagai peraturan perundangundangan sektoral. Adapun arah kebijakan yang diambil sebagaimana ditegaskan di dalam RPJMN 2014-2019 adalah melalui redistribusi tanah, legalisasi aset (sertifikasi tanah), dengan sekaligus dilengkapi dengan bantuan pemberdayaan masyarakat kepada masyarakat berpenghasilan rendah. Tujuan yang hendak dicapai diantaranya, mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah, mengurangi sengketa dan

³⁴ Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.

konflik agraria dan berujung pada terwujudnya kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.³⁵

Di dalam Reforma Agraria terdapat 5 (lima) program prioritas yang hendak dicanangkan, antara lain:³⁶

- a. Penguatan kerangka regulasi dan penyelesaian konflik agraria
- b. Penataan, penguasaan dan pemilikan tanah objek Reforma Agraria
- c. Kepastian hukum dan legalisasi hak atas tanah
- d. Pemberdayaan masyarakat dalam penggunaan, pemanfaatan dan produksi atas tanah objek agraria
- e. Kelembagaan pelaksana Reforma Agraria pusat dan daerah.

Percepatan Reforma Agraria dimaknai sebagai penataan aset (*asset reform*) dan penataan akses (*access reform*). Penataan aset adalah penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam rangka menciptakan keadilan di bidang penguasaan dan pemilikan tanah.³⁷

Penataan Aset meliputi kegiatan redistribusi tanah dan legalisasi aset, sementara itu penataan akses adalah pemberian kesempatan akses permodalan, maupun bantuan lain kepada Subjek Reforma Agraria dalam rangka meningkatkan kesejahteraan yang berbasis pada pemanfaatan tanah, yang disebut juga pemberdayaan masyarakat.³⁸

³⁵ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 Pasal 3 Tentang Reforma Agraria.

³⁶ Aulia Usthaniyah, *Percepatan Reforma Agraria Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Batu*, (Malang: Universitas Muhammadiyah Malang (UMM), 2019), h.1.

³⁷ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 Pasal 1 angka (2) Tentang Reforma Agraria.

³⁸ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 Pasal 1 angka (3) Tentang Reforma Agraria.

Menurut Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, semenjak diterbitkannya UUPA Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2016 jumlah bidang tanah terdaftar di Indonesia sebanyak 40 juta bidang tanah dari 126 bidang tanah, sisanya 86 juta bidang tanah belum terdaftar atau belum bersertipikat. Belum adanya jaminan kepastian hukum atas tanah dapat memicu adanya sengketa konflik dan perkara di berbagai wilayah Indonesia, baik di kalangan keluarga, masyarakat, masyarakat dengan perusahaan.

Berdasarkan Instruksi Presiden (INPRES) No.2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di seluruh Wilayah Republik Indonesia, pemerintah mencanangkan kegiatan percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sampai dengan 2025. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Berdasarkan data Pejabat Pengelola Informasi Dan Dokumentasi (PPID) Kementerian ATR/BPN sepanjang tahun 2021 sebanyak 10,7 juta bidang tanah di Indonesia telah terdaftar. Melalui kegiatan PTSL, kementerian ATR/BPN hingga tahun 2021 telah mendaftarkan 79.191.671 bidang tanah yang tersebar di seluruh Indonesia capaian ini sudah 62,85 % dari target penyelesaian pada tahun 2025 yakni 126 juta bidang tanah.

C. Pendaftaran Tanah di Indonesia

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Menurut A.P. Parlindungan, pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadestre* (bahasa Belanda kadaster) suatu istilah teknis untuk *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau nilai nilai alas

hak) terhadap suatu bidang tanah.³⁹ Kata ini berasal dari bahasa latin "*Capistratum*" yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah *record* pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadastre* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari uraian tersebut dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.

Boedi Harsono merumuskan pengertian pendaftaran tanah sebagai suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur dan terus menerus untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyajikan data tertentu mengenai bidang-bidang atau tanah-tanah tertentu yang ada di suatu wilayah tertentu dengan tujuan tertentu.⁴⁰

Pengertian pendaftaran tanah baru dimuat dalam Pasal 1 angka 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 bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

³⁹ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, cet. 6, (Jakarta: Prenada Media Group, 2012), h. 286.

⁴⁰ J.B. Daliyo dkk., *Hukum Agraria I (Buku Panduan Mahasiswa)*, (Jakarta, Prenahallindo, 2001), h. 80.

Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi: pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti sebagai alat pembuktian yang kuat.⁴¹

2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960, yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria, merupakan pelaksanaan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Pokok Agraria merupakan landasan bagi pembaharuan hukum agraria guna memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat, sehingga dapat dicegah adanya sengketa tanah. Sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, hanya bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum barat, misalnya hak eigendom, hakerpacht, hak opstal, dilakukan pendaftaran tanah yang tujuannya untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan kepada pemegangnya diberikan tanda bukti dengan suatu akta yang dibuat oleh pejabat balik nama.⁴²

Undang-Undang Pokok Agraria mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban bagi Pemerintah maupun pemegang hak atas

⁴¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria...*, h. 287.

⁴² Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaranannya*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2007), h. 112.

tanah. Ketentuan tentang kewajiban bagi Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu:

- a. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah, diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- b. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
 - 1) pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
 - 2) pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; dan
 - 3) pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- c. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial-ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- d. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya biaya tersebut.⁴³

Ketentuan lebih lanjut pendaftaran tanah menurut Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang diperintahkan disini sudah dibuat semula adalah Peraturan Pemerintah (PP) No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1961 No. 28 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) No. 2171.

⁴³ Urip Santoso, *Hukum Agraria...*, h. 278

Kemudian Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku lagi dengan disahkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, LNRI Tahun 1997 No. 59 – TLNRI No. 3696. Tidak berlakunya lagi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dinyatakan dalam Pasal 65 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini maka Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (LNRI Tahun 1961 No. 28, TLNRI No. 2171) dinyatakan tidak berlaku lagi. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 disahkan pada tanggal 8 Juli 1997 namun baru berlaku secara efektif mulai tanggal 8 Oktober 1997 sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 66. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 terdiri atas sepuluh bab dan 66 Pasal.⁴⁴

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tersebut merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechtscadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa Buku Tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.⁴⁵

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan menentukan, bukan hanya sekedar sebagai pelaksanaan ketentuan pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, tetapi lebih dari itu Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun

⁴⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria...*, h. 280

⁴⁵ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), h. 81.

1997 menjadi tulang punggung yang mendukung berjalannya administrasi peraturan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan dan Hukum Pertanahan di Indonesia.⁴⁶

3. Objek Pendaftaran Tanah

Adapun objek pendaftaran tanah menurut ketentuan Pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997 objek pendaftaran tanah meliputi:

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai;
- b. Tanah Hak Pengelolaan;
- c. Tanah wakaf;
- d. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun;
- e. Hak Tanggungan;
- f. Tanah Negara.

Khusus tanah negara sebagai objek pendaftaran tanah pendaftarannya dilakukan hanya dengan cara membukukan bidang tanah negara dalam daftar tanah (Pasal 9 Ayat (2)).

Adapun satuan wilayah Tata Usaha Pendaftaran Tanah adalah desa atau kelurahan. Sedangkan khusus pendaftaran tanah hak guna usaha, hak pengelolaan, hak tanggungan dan tanah negara satuan wilayah tata usaha pendaftarannya adalah Kabupaten/Kotamadya.⁴⁷

4. Asas-Asas Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah dilakukan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka

⁴⁶ Urip Santoso, *Hukum Agraria...*, h. 281.

⁴⁷ Arba, *Hukum Agraria Indoensia*, cet. 5, (Jakarta, Sinar Grafika, 2018), h.

sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997 dan penjelasannya.⁴⁸

a. Asas Sederhana

Asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

b. Asas Aman

Asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

c. Asas Terjangkau

Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

d. Asas Mutakhir

Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukka keadaan yang mutakhir. Untuk itu harus diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di

⁴⁸ Frorrianus SP Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, (Jakarta, Transmedia Pustaka, 2008), h. 17.

Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan.

e. Asas Terbuka

Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.⁴⁹

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal 2 macam asas, yaitu:⁵⁰

a. Asas *Specialiteit*

Artinya pelaksanaan pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karenanya dalam pelaksanaan pendaftaran dapat memberikan kepastian hukum hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik tentang hak atas tanah seperti luas, letak tanah dan batas tanah.

b. Asas *Openbaarheid* (asas publisitas)

Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya.⁵¹

5. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah sebagai berikut:

⁴⁹ Urip Santoso, *Hukum Agraria...*, h. 291.

⁵⁰ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, (Jakarta, Karunika-Universitas Terbuka, 1988), h. 99.

⁵¹ Arba, *Hukum Agraria...*, h. 152.

- a. Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sebidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dapat dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Yaitu program pemerintah di bidang tanah yang dikenal dengan Catur Tertib Pertanahan yaitu, tertib hukum pertanahan, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan tanah dan kelestarian lingkungan hidup.⁵²

Tujuan pendaftaran tanah selain memberikan kepastian hukum juga mencegah adanya sertifikat yang tumpang tindih. Sertifikat yang pembuatannya dilakukan secara manual untuk mendaftar dan mengukur mengakibatkan sertifikat tersebut lokasinya tidak terpetakan sehingga data sertifikat tersebut tidak update. Hal ini sejalan dengan gagasan Revolusi Industri 4.0 atau *Four Point Zero* yang artinya semua kegiatan sudah dilakukan secara digital.

6. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah yang dipakai di suatu negara tergantung pada asas hukum yang dianut negara tersebut dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Terdapat dua macam asas hukum, yaitu asas itikad baik dan asas

⁵² Urip Santoso, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah*, cet. 3, (Jakarta, Prenada Media Group, 2010), h. 18.

nemo plus iuris. Sekalipun sesuatu negara menganut salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah, tetapi yang secara murni berpegangan pada salah satu asas hukum/sistem hukum pendaftaran tanah tersebut sama-sama mempunyai kelebihan dan kekurangan sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri.⁵³

Ada beberapa sistem pendaftaran tanah yang digunakan:

a. Sistem pendaftaran hak (*registration of titles*)

Dalam sistem pendaftaran hak setiap pemberian atau menciptakan hak baru serta pemindahan dan pembebanannya harus dengan hak yang dibuktikan dengan suatu akta, dalam akta tersebut dengan sendirinya dimuat data yuridis tanah yang bersangkutan.

b. Sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*)

Dalam sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan: apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis serta bentuk bukti haknya. Dalam sistem pendaftaran akta, akta-akta itulah yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT). Sikap dari PPT dalam sistem ini pasif, ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.⁵⁴

Di Indonesia, sistem pendaftaran yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut PP 10 Tahun 1961. Bukan sistem pendaftaran akta. Hal tersebut tampak dengan

⁵³ Adrian Sutedi, *Peralihan Tanah dan Pendaftarannya*, cet. 4, (Jakarta, Sinar Grafika, 2010), h. 117.

⁵⁴ Samun Ismaya, *Hukum Administrasi Pertanahan*, (Yogyakarta, Graha Ilmu, 2013), h. 114.

adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar.

Hak atas tanah, hak Pengelolaan, tanah wakaf dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah, yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti, bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah terdaftar menurut PP 24 Tahun 1997 ini.⁵⁵

7. Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah

Dalam pendaftaran tanah dikenal beberapa macam sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yang dianut oleh beberapa negara yang telah menyelenggarakan pendaftaran tanah, beberapa sistem tersebut seperti berikut:⁵⁶

a. Sistem publikasi positif

Effendi Perangin menyatakan bahwa yang dimaksud dengan sistem publikasi positif adalah apa yang terkandung dalam buku tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak, artinya pihak ketiga bertindak atas bukti-bukti tersebut mendapatkan perlindungan yang mutlak, biarpun di kemudian hari

⁵⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, cet. 12, (Jakarta, Djambatan, 2008), h. 477.

⁵⁶ Emma Sri Wibawanti dan R. Murjiyanto, *Hak Atas Tanah dan Peralihannya*, (Yogyakarta, Liberty Yogyakarta, 2013), h. 177.

ternyata keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Bagi mereka yang dirugikan akan mendapat kompensasi dalam bentuk yang lain.⁵⁷

Dalam pendaftaran tanah yang menganut sistem publikasi positif, data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertipikat tidak dapat diganggu gugat, bersifat mutlak, dan pemilik sertipikat mendapatkan perlindungan hukum yang mutlak, yang data fisik dan data yuridisnya dijamin kebenarannya oleh negara meskipun kenyataannya datanya tidak benar. Sertipikat yang diterbitkan tidak dapat diganggu gugat oleh pihak lain yang atas diterbitkannya sertipikat. Pihak yang dirugikan atas diterbitkannya sertipikat mendapat kompensasi dalam bentuk yang lain, misalnya ganti kerugian berupa uang atau tanah pengganti. Sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), yaitu yang didaftar adalah haknya, yang dibuktikan dengan diterbitkan buku tanah dan surat ukur.⁵⁸

b. Sistem publikasi negative

Sudikmo mertokusumo menyatakan bahwa dalam sistem publikasi negatif, sertipikat yang diterbitkan merupakan tanda bukti hak atas tanah yang kuat, artinya semua keterangan yang terdapat dalam sertipikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat pembuktian yang lain.⁵⁹

⁵⁷ Effedi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta, Rajawali, 1989), h. 97.

⁵⁸ Urip Santoso, *Pejabat Pembuat Akta Tanah Perspektif Regulasi, Wewenang, dan Sifat Akta*, cet. 2, (Jakarta, Kencana, 2017), h. 31.

⁵⁹ Sudikno Mertokusumo-I, *Hukum dan Politik...*, h. 97.

Mengenai sistem publikasi yang dianut dalam pendaftaran tanah di Indonesia yang digunakan tetap seperti dalam pendaftaran tanah menurut PP 10/1961. Yaitu sistem negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c, Pasal 23 Ayat (2), Pasal 32 Ayat (2) dan Pasal 38 Ayat (2) UUPA. Bukan sistem publikasi negatif yang murni. Sistem publikasi yang negatif murni tidak menggunakan sistem pendaftaran hak. Juga tidak akan ada pernyataan seperti dalam pasal-pasal UUPA tersebut bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang kuat.⁶⁰

8. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ditetapkan 2 macam kegiatan pendaftaran tanah, yaitu pertama kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, dan kedua kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 atau Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.⁶¹

Adapun Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menurut Pasal 1 Ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, yaitu:

⁶⁰ Boedi Harsono, *Pendaftaran dan Peralihan...*, h. 477.

⁶¹ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan...*, h. 136.

“Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap 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.”

Objek PTSL meliputi seluruh bidang tanah yaitu bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya, bidang tanah hak, tanah aset Pemerintah/Pemerintah Daerah, tanah Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, tanah desa, Tanah Negara, tanah Masyarakat hukum adat, kawasan hutan, tanah objek landreform, tanah transmigrasi, dan bidang tanah lainnya.⁶²

Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan melalui Ajudikasi. Yang dimaksud Ajudikasi menurut Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.⁶³

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, kecuali kegiatan-kegiatan

⁶² Waskito dan Hadi Arnowo, *Pertanahan Agraria, dan Tata Ruang*, cet. 2, (Jakarta, Prenada media Group, 2017), h. 111.

⁶³ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan...*, h. 136.

tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 atau peraturan perundang-undangan yang bersangkutan ditugas kepada pejabat lain.⁶⁴

Pelaksanaan kegiatan PTSL dilakukan dengan tahapan:

- a. perencanaan;
- b. penetapan;
- c. persiapan;
- d. pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;
- e. penyuluhan;
- f. pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;
- g. penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;
- h. pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya;
- i. penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
- j. pembukuan hak;
- k. penerbitan sertifikat hak atas tanah;
- l. pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan
- m. pelaporan.⁶⁵

Pelaksanaan kegiatan PTSL dilakukan oleh Panitia Adjudikasi PTSL yang dibentuk dan ditetapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam suatu Surat Keputusan. Selanjutnya panitia adjudikasi diambil sumpah di hadapan pejabat yang mengangkatnya.

Susunan panitia adjudikasi PTSL terdiri dari:

⁶⁴ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan...*, h. 137.

⁶⁵ Waskito dan Hadi Arnowo, *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, (Jakarta, Kencana, 2019), h. 52.

- a. ketua merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan.
- b. Wakil Ketua bidang fisik merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan yang memahami urusan infrastruktur pertanahan.
- c. Wakil ketua bidang yuridis merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan yang memahami susunan hukum pertanahan.
- d. Sekretaris, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan.
- e. Kepala Desa/Kelurahan setempat atau Pamong Desa/Kelurahan yang ditunjuknya.
- f. Anggota dari unsur Kantor Pertanahan, sesuai kebutuhan.⁶⁶

Untuk efisiensi penggunaan sumber daya manusia yang ada, maka dapat ditetapkan satu Panitia Ajudikasi untuk satu atau beberapa wilayah kecamatan dengan ketentuan melibatkan perangkat setiap desa/kelurahan yang bersangkutan. Dalam melaksanakan tugas panitia adjudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dibantu oleh satgas fisik, satgas yuridis, dan satgas administrasi.⁶⁷

Adapun yang menjadi tugas Panitia Ajudikasi antara lain:

- a. Menyiapkan rencana kerja dan jadwal kegiatan PTSL;
- b. Mengumpulkan data fisik dan dokumen asli data yuridis semua bidang tanah yang ada di wilayah yang bersangkutan serta memberikan tanda penerima dokumen kepada pemegang hak atau kuasanya;
- c. Memberikan asistensi terhadap kelengkapan persyaratan bukti kepemilikan/penguasaan tanah

⁶⁶ Waskito dan Hadi Arnowo, *Penyelenggaraan Pendaftaran...*, h. 53-54.

⁶⁷ Waskito dan Hadi Arnowo, *Penyelenggaraan Pendaftaran...*, h. 54.

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- d. Memeriksa kebenaran formal data fisik dan data yuridis alat bukti kepemilikan atau penguasaan tanah;
- e. Mengumumkan data fisik dan data yuridis bidang-bidang tanah yang sudah dikumpulkan;
- f. Memfasilitasi penyelesaian sengketa antara pihak-pihak yang bersangkutan mengenai data yang disengketakan;
- g. Mengesahkan hasil pengumuman sebagaimana dimaksud data fisik dan data yuridis yang sudah dikumpulkan, sebagai dasar pembukuan hak atau pengusulan pemberian hak serta pendaftaran hak;
- h. Menyampaikan laporan secara periodik dan menyerahkan hasil kegiatan kepada kepala Kantor Pertanahan; dan
- i. Melakukan supervisi pelaksanaan dan hasil pekerjaan Satgas Fisik dan Satgas Yuridis.⁶⁸

Tugas Satuan Tugas Fisik antara lain:

- a. Melakukan pengukuran batas bidang tanah secara kadastral yang dituangkan pada Gambar Ukur, atas penunjukan pemilik tanah atau kuasanya.
- b. Melakukan pemetaan bidang tanah pada pendaftaran dan membuat peta bidang tanah.
- c. Menjalankan prosedur dan memasukan data dan informasi yang berkaitan dengan data fisik bidang tanah pada aplikasi KKP.
- d. Menandatangani Gambar Ukur dan dokumen terkait.
- e. Dalam hal pelaksanaan kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah oleh pihak ketiga, maka

⁶⁸ Waskito dan Hadi Arnowo, *Penyelenggaraan Pendaftaran ...*, h. 54.

Surveyor Kadaster Berlisensi menandatangani peta bidang tanah untuk pembuatannya.

- f. Menyampaikan peta bidang tanah kepada ketua panitia Ajudikasi PTSL.

Tugas Satgas Yuridis, meliputi⁶⁹:

- a. Melakukan pemeriksaan dokumen bukti kepemilikan/ penguasaan bidang tanah.
- b. Memeriksa riwayat tanah dan menarik surat-surat bukti pemilikan atau penguasaan tanah yang asli dan memberikan tanda terima.
- c. Membuat daftar bidang-bidang tanah tanah yang telah diajudikasi.
- d. Membuat laporan pelaksanaan pekerjaan secara berkala.
- e. Menyiapkan pengumuman mengenai data yuridis.
- f. Menginventarisasi sanggahan/keberatan dan penyelesaiannya.
- g. Menyiapkan data untuk pembuatan daftar isian dan pemeriksaan sertifikat.
- h. Meng-input kegiatan PTSL ke dalam Aplikasi KKP.

Pengumpulan Data Yuridis dilaksanakan melalui kegiatan pengumpulan dan pemeriksaan riwayat kepemilikan tanah yang dituangkan dalam Risalah Penelitian Data Yuridis. Untuk keperluan pembuktian hak, Panitia adjudikasi PTSL, melakukan penelitian data yuridis. Dalam hal bukti kepemilikan tanah masyarakat tidak lengkap atau tidak ada sama sekali, maka dapat dilengkapi dan dibuktikan dengan surat pernyataan tertulis tentang pemilikan dan/atau penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik oleh yang bersangkutan. Pengertian unsur itikad baik dapat dilihat dari kenyataan secara fisik menguasai, menggunakan, memanfaatkan

⁶⁹ Waskito dan Hadi Arnowo, *Penyelenggaraan Pendaftaran ...*, h. 55.

dan memelihara tanah secara turun temurun dalam waktu tertentu dan/atau memperoleh dengan cara tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷⁰

Satgas Administrasi terdiri dari unsur Aparatur Sipil Negara Kementrian, dan dapat dibantu oleh Pegawai Tidak Tetap/Pegawai Pemerintah Non-Pegawai Negeri Kementrian yang diketuai oleh sekretaris panitia adjudikasi PTSL.⁷¹

Adapun tugas Satgas Administrasi, yaitu membantu pelaksanaan tugas Sekretaris Panitia Adjudikasi PTSL yang meliputi:

- a. Melaksanakan tugas pengetikan, penggandaan dokumen, penerimaan surat-surat umum dan pemberian tanda terimanya dan pekerjaan administratif lainnya;
- b. Menyiapkan laporan ke Kantor Pertanahan, Kantor Wilayah BPN dan unit kerja lain yang dianggap perlu;
- c. Menyiapkan daftar hadir;
- d. Membuat laporan hasil rapat;
- e. Menyiapkan laporan hasil kegiatan secara berkala setiap bulan;
- f. Membuat evaluasi untuk laporam hasil kegiatan secara berkala setiap bulan;
- g. Menyiapkan pencetakan/penjahitan sertifikat; dan
- h. Mempersiapkan pertanggungjawaban keuangan.

D. Siyash Idariyah

1. Pengertian dan Ruang Lingkup Siyash Idariyah

Siyash Idariyah merupakan istilah yang berasal dari bahasa Arab yang berarti "kebijakan publik" dalam

⁷⁰ Waskito dan Hadi Arnowo, *Penyelenggaraan Pendftaran ...*, h. 56.

⁷¹ Waskito dan Hadi Arnowo, *Penyelenggaraan Pendftaran ...*, h. 57.

konteks pemerintahan⁷². Konsep ini mencakup berbagai aspek pengelolaan dan pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu dalam masyarakat. Menurut M. Quraish Shihab, siyasah idariyah dapat dipahami sebagai upaya untuk mengatur kehidupan masyarakat dengan cara yang sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan dan kesejahteraan. Dalam konteks ini, penting untuk memahami bagaimana teori-teori yang ada dapat menjelaskan fenomena-fenomena yang terjadi dalam praktik pemerintahan.

Dalam praktiknya, siyasah idariyah mencakup berbagai bidang, seperti pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Misalnya, dalam bidang pendidikan, kebijakan pemerintah terkait anggaran pendidikan, kurikulum, dan akses pendidikan menjadi bagian dari siyasah idariyah. Data dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia menunjukkan bahwa alokasi anggaran pendidikan meningkat dari 20% pada tahun 2015 menjadi 25% pada tahun 2020, yang mencerminkan komitmen pemerintah dalam meningkatkan kualitas pendidikan.

Selain itu, siyasah idariyah juga berhubungan erat dengan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Partisipasi ini dapat berupa konsultasi publik, forum diskusi, atau mekanisme lainnya yang memungkinkan masyarakat untuk memberikan masukan terhadap kebijakan yang akan diterapkan.⁷³ Dalam sebuah studi oleh Suharto, ditemukan bahwa daerah yang melibatkan masyarakat

⁷² Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. *Laporan Kinerja Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan*, (Jakarta: Kemdikbud), h.45

⁷³ B. Suharto, *Partisipasi Masyarakat dalam Pengambilan Keputusan Kebijakan Publik di Indonesia*, Jurnal Administrasi Negara, Vol. 9 No. 2, 2020, h. 27.

dalam proses pengambilan keputusan cenderung memiliki tingkat kepuasan yang lebih tinggi terhadap kebijakan yang diterapkan.

Pentingnya pemahaman tentang siyasah idariyah juga terlihat dalam konteks global. Dalam laporan *United Nations Development Programme* (UNDP) tahun 2021, dikemukakan bahwa negara-negara yang menerapkan prinsip-prinsip good governance dan transparansi dalam kebijakan publik cenderung memiliki tingkat pembangunan yang lebih baik⁷⁴. Hal ini menunjukkan bahwa siyasah idariyah tidak hanya relevan di tingkat nasional, tetapi juga memiliki dampak yang signifikan di tingkat internasional.

Dengan demikian, pemahaman yang komprehensif tentang siyasah idariyah menjadi sangat penting untuk menciptakan kebijakan publik yang efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Teori-teori yang ada dalam siyasah idariyah dapat membantu dalam menganalisis dan merumuskan kebijakan yang lebih baik, sehingga dapat mendorong pembangunan yang berkelanjutan.

2. Teori-teori dalam Siyasah Idariyah

Dalam kajian siyasah idariyah, terdapat berbagai teori yang dapat digunakan untuk menjelaskan fenomena kebijakan publik. Salah satu teori yang sering digunakan adalah teori rasionalitas. Teori ini berasumsi bahwa pengambil keputusan akan memilih opsi yang memberikan hasil terbaik berdasarkan analisis biaya dan manfaat. Menurut Lindblom, pengambilan keputusan dalam kebijakan publik sering kali dilakukan secara incremental, di mana perubahan kebijakan dilakukan

⁷⁴ UNDP. *Human Development Report*. (New York: UNDP, 2021), h. 65.

secara bertahap berdasarkan evaluasi kebijakan sebelumnya⁷⁵.

Selain teori rasionalitas, terdapat pula teori institusional yang menekankan peran lembaga dalam pengambilan keputusan kebijakan. Teori ini berargumen bahwa struktur dan aturan yang ada dalam lembaga pemerintahan dapat mempengaruhi bagaimana kebijakan dibuat dan dilaksanakan.

Dalam konteks Indonesia, reformasi birokrasi yang dilakukan sejak tahun 1998 bertujuan untuk memperkuat institusi pemerintah agar lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Reformasi ini mencakup peningkatan kapasitas aparatur sipil negara, pengurangan korupsi, dan peningkatan transparansi dalam pengelolaan anggaran. Menurut Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), reformasi birokrasi telah meningkatkan indeks persepsi korupsi Indonesia dari 37 pada tahun 2019 menjadi 40 pada tahun 2021⁷⁶.

Teori lain yang relevan dalam kajian siyasah idariyah adalah teori jaringan. Teori ini menekankan pentingnya kolaborasi antara berbagai pihak, termasuk pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan. Dalam studi oleh Agranoff dan McGuire, ditemukan bahwa jaringan kolaboratif dapat meningkatkan efektivitas kebijakan publik melalui pertukaran informasi dan sumber daya⁷⁷.

⁷⁵ C. E. Lindblom, *The Science of Muddling Through*, Public Administration Review, Vol. 19 No. 2, 1959, h. 90.

⁷⁶ Bappenas *Indeks Persepsi Korupsi*, (Jakarta: Bappenas.2021).

⁷⁷ R. Agranoff & M. McGuire, *Big Questions in Public Network Management Research*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 11 No. 3, 2001, h. 378.

Dengan memahami berbagai teori dalam siyasa idariyah, para pembuat kebijakan dapat merumuskan kebijakan yang lebih baik dan lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Teori-teori ini memberikan kerangka kerja yang berguna untuk menganalisis dinamika pengambilan keputusan dalam konteks kebijakan publik.

3. Implementasi Kebijakan Siyasa Idariyah

Implementasi kebijakan siyasa idariyah merupakan tahap krusial dalam siklus kebijakan publik. Tahap ini mencakup pelaksanaan kebijakan yang telah dirumuskan dan disetujui oleh pengambil keputusan. Namun, tidak semua kebijakan dapat diimplementasikan dengan sukses. Salah satu tantangan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan adalah adanya resistensi dari para pemangku kepentingan. Misalnya, dalam kebijakan pengurangan penggunaan plastik sekali pakai, terdapat penolakan dari pelaku industri yang merasa dirugikan oleh kebijakan tersebut. Menurut penelitian oleh Rahman, resistensi ini dapat menghambat efektivitas kebijakan dan memerlukan pendekatan yang lebih inklusif untuk mengatasi perbedaan kepentingan⁷⁸.

Untuk mengatasi tantangan dalam implementasi kebijakan, penting bagi pemerintah untuk melakukan evaluasi dan penyesuaian terhadap kebijakan yang ada. Proses evaluasi ini dapat dilakukan melalui pengumpulan data dan umpan balik dari masyarakat. Sebuah studi oleh Arifin menunjukkan bahwa evaluasi yang dilakukan secara berkala dapat meningkatkan

⁷⁸ F. Rahman, *Resistensi terhadap Kebijakan Lingkungan di Indonesia*, Jurnal Lingkungan dan Pembangunan, Vol. 12 No. 3, 2021, h. 187.

akuntabilitas dan transparansi dalam pelaksanaan kebijakan⁷⁹.

Dengan demikian, implementasi kebijakan siyasah idariyah memerlukan perhatian yang serius dari semua pihak yang terlibat. Keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada perumusan kebijakan yang baik, tetapi juga pada dukungan sumber daya, keterlibatan masyarakat, dan evaluasi yang berkelanjutan.



⁷⁹ Arifin, Z. *Kebijakan Publik: Teori dan Praktik*. (Jakarta: Rajawali Press.2020), h. 67.