

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TENTANG PENEGASAN STATUS TANAH PULAU LEMBEH

*Ingrityana Nanangkong<sup>1</sup>*  
*Herman Najoan<sup>2</sup>*  
*Daud Liando<sup>3</sup>*

### Abstrak

Status Pulau Lembeh yang telah diduduki oleh masyarakat yang terdiri dari dua kecamatan sampai dengan saat ini telah menimbulkan konflik yang diakibatkan dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah kepada sebagian masyarakat sesuai dengan hak yang diakibatkan ketidakjelasan lokasi peruntukkan penggunaan tanah sesuai dengan surat keputusan Departemen Agraria 170/DJA/1984, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan tentang penegasan status tanah pulau Lembeh. Hasil penelitian menunjukkan bahwa belum optimalnya implementasi kebijakan penegasan status tanah pulau Lembeh terkait isi SK.170/DJA/1984 belum dilaksanakan secara keseluruhan karena kalau dilaksanakan akan menimbulkan konflik dimasyarakat sehingga disarankan melakukan peninjauan kembali/revisi atau mengeluarkan kebijakan yang baru dengan memperhatikan situasi sosial dan kondisi saat ini dan faktor penghambat implementasi kebijakan tentang penegasan status tanah pulau Lembeh adalah: faktor komunikasi, faktor sumber daya (SDM), faktor struktur birokrasi (kelembagaan), dan faktor disposisi (sikap dari pelaksana kebijakan) sehingga disarankan untuk melakukan pertemuan bersama/berkoordinasi antara pihak yang mengeluarkan SK (BPN pusat), pihak yang menjalankan SK (Pemerintah Provinsi Sulawesi utara dan Pemerintah Kota Bitung) untuk membicarakan kembali SK.170/DJA/1984, pemerintah lebih bertanggung jawab dan lebih berantusias dalam menjalankan SK ini dengan memperhatikan setiap tupoksi yang diatur dalam perundang-undangan, semua lembaga yang terkait dengan SK ini lebih mengoptimalkan kewenangan masing-masing lembaga sebagaimana dalam perundang-undangan yang ada agar pengurusan tanah pulau Lembeh ini terarah dengan baik dan mendapatkan langkah akhir yang baik, dan hendaknya pemerintah ataupun pihak-pihak yang menjalankan SK ini memiliki sikap, karakter, serta komitmen dan kemauan yang tinggi dalam melaksanakan SK.170/DJA/1984.

**Kata Kunci : Kebijakan Publik, Implementasi, Pertanahan.**

<sup>1</sup>Mahasiswa Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP-Unsrat.

<sup>2</sup>Ketua Penguji/Pembimbing Skripsi.

<sup>3</sup>Sekretaris Penguji/Pembimbing Skripsi

## Pendahuluan

Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria menegaskan tujuan pendaftaran tanah, adalah untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah. PP No. 24/1997 ; tentang Pendaftaran Tanah. Berikut ini penjabaran lebih lanjut tentang tujuan pendaftaran tanah, yaitu:

1. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah.
2. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan.
3. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Untuk mencapai tujuan dimaksud, pemerintah mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah RI, yang meliputi kegiatan berikut :

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat bukan sebagai alat pembuktian yang mutlak.

Dasar-dasar untuk mengadakan kepastian hukum, antara lain ditegaskan dalam penjelasan umum UUPA sesuai dengan tujuannya, yaitu akan memberikan kepastian hukum, maka pendaftaran tanah diwajibkan bagi para pemegang hak atas tanah. Merupakan kewajiban bagi setiap pemilik tanah mendaftarkan tanahnya untuk memperoleh sesuatu hak yang sesuai atas tanah yang mereka miliki agar memperoleh kepastian hubungan hukum pemilikannya. Kepastian hukum atas objek (letak, luas dan batas) serta kepastian subjek, merupakan syarat pokok untuk mendapatkan perlindungan hukum hak atas pemilikan tanah. Dengan demikian, hak atas sebidang

tanah yang sudah terdaftar dan memperoleh sertifikat, mendapat perlindungan *justisiabel* dari tindakan sewenang-wenang. Perlindungan hukum itu sendiri merupakan upaya berdasarkan hukum, baik bersifat *preventif* maupun *represif*, agar sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah yang kuat memperoleh perlindungan hukum.

Sementara itu, konflik sosial yang berkaitan dengan tanah tidak terjadi karena persoalan Hak atas Tanah tersebut, tetapi ditimbulkan oleh adanya Kebijakan tentang penegasan status tanahnya yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam penyelesaian secara bijaksana menyangkut hak dan kesejahteraan masyarakat yang mendiaminya. Kebijakan tentang penegasan status tanah yang sudah dibuat tidak sanggup dan mampu diimplementasikan dengan baik sehingga tidak menyelesaikan masalah tanah dilingkungan masyarakat. Misalnya Suatu permasalahan yang panjang dan tak berakhir sampai saat ini yaitu status Tanah Pulau Lembeh Kota Bitung. Merupakan salah satu contoh yang disebabkan adanya kebijakan tentang Penegasan Status Tanah melalui Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No : SK.170/DJA/1984 yang ditandatangani oleh Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri tentang Status Tanah Pulau Lembeh. Secara garis besar surat keputusan tersebut adalah penegasan tentang status tanah Negara dan mengatur peruntukkan penggunaan tanah Pulau Lembeh seluas 5040 Ha sebagai berikut:

1. Obyek redistribusi dalam rangka pelaksanaan Landreform seluas 2.740 Ha.
2. Daerah hutan lindung seluas 1000 Ha
3. Sarana umum seluas 150 Ha

4. Pemukiman seluas 150 Ha
5. Penyediaan tanah kritis pantai seluas 200 Ha
6. Untuk keluarga X. Dotulong seluas 300 Ha.
7. Perkembangan Kota Administratif Bitung seluas 500 Ha

Bertitik tolak dari surat keputusan ini, maka ahli waris keluarga X. Dotulong mempertanyakan peruntukkan seluas 300 Ha kepada Kantor Pertanahan Provinsi Sulawesi Utara. Atas pengaduan ahli waris keluarga X. Dotulong ini, Kepala Kantor Badan Pertanahan Provinsi Sulawesi Utara mengirimkan surat kepada Kepala Kantor Pertanahan kota Bitung melalui Surat dinas nomor 570 – 994 tanggal 11 Oktober 2005 untuk tidak menerima permohonan Hak atas Tanah Pulau Lembeh sampai peruntukkan 300 Ha bagi Keluarga X. Dotulong dinyatakan selesai. Surat Kepala BPN Provinsi Sulawesi Utara ini membuat masyarakat Pulau Lembeh sampai saat ini tidak dapat membuat sertifikat tanah dan tidak mendapat Kepastian terhadap Kepemilikan tanah. Rumusan masalah pada penelitian ini adalah “Apakah kebijakan tentang penegasan status tanah Pulau Lembeh telah diimplementasikan dengan baik berdasarkan SK.170/DJA/1984?” Adapun tujuan dari penelitian ini adalah: Untuk mengetahui implementasi kebijakan tentang penegasan status tanah Pulau Lembeh berdasarkan SK.170/DJA/1984.

### **Tinjauan Pustaka**

Dalam studi kebijakan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkutpaut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari

itu implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan. Pengertian yang sederhana sebagaimana yang diungkapkan oleh Jones (1980:81), dimana implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Namun pelaksanaannya, menuntut adanya syarat yang antara lain: adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasi atau yang sering disebut resources. Lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai proses penerimaan sumber daya tambahan, sehingga dapat mempertimbangkan apa yang harus dilakukan. Meter dan Horn (dalam Leo Agustino, 2006:139) mendefinisikan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu dan kelompok-kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil, yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan mengacu pada pendapat tersebut dapat diambil pengertian bahwa sumber-sumber untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan, di dalamnya mencakup manusia, dana dan kemampuan organisasi; yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta (individu ataupun kelompok). Dalam proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut

perilaku badan-badan pelaksana, lebih dari itu menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang secara langsung maupun tidak, dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, yang pada giliran berikutnya berpengaruh terhadap dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Implementasi merupakan pelaksanaan kebijakan dasar. Dalam hal ini, dapat berupa undang-undang, perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting, ataupun keputusan badan peradilan. *conten* dan *context* didalamnya, berupa identifikasi masalah yang hendak dicapai dengan melalui berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya. Adapun tahap-tahap dalam proses implementasi yaitu:

1. Output kebijakan (keputusan-keputusan) dari badan pelaksana
2. Kepatuhan dari kelompok sasaran terhadap keputusan dimaksud.
3. Dampak nyata keputusan-keputusan badan-badan pelaksana
4. Persepsi terhadap dampak keputusan dimaksud
5. Evaluasi sistem politik terhadap undang-undang yakni berupa perbaikan mendasar dalam *contennya*.

Implementasi suatu kebijakan, didalamnya akan selalu mengandung resiko untuk gagal. Disini, ukuran kegagalan implementasi tentunya dengan melihat kembali, apa sebenarnya dampak yang dipersepsikan oleh para pembuat kebijakan. Dengan melihat kembali dampak tersebut, diperoleh pengetahuan seberapa jauh tentang biasanya. Rentang inilah yang disebut *implementation gap*. Besar kecilnya rentang bias ini, sangat tergantung kepada kemampuan pejabat

pelaksana. Disadari bahwa kegagalan implementasi kebijakan, tidak saja terletak pada *capacity* pejabat pelaksanaanya saja. Dalam kaitan ini dikemukakan bahwa menurut Hogwood dan Gunn (1986:61-62), kegagalan kebijakan (*policy failure*) dari sisi internal faktor, tidak terimplementasi sesuai dengan rencana (*non implementation*) karena:

1. Tidak adanya kerjasama dari berbagai pihak-pihak yang terlibat
2. Pihak yang terlibat bekerja tidak efisien
3. Pihak yang terlibat tidak menguasai permasalahannya
4. Permasalahan yang digarap di luar jangkauan kekuasaannya.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan pengertian mengenai tanah, yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali. Pengertian tanah diatur dalam Pasal 4 UUPA dinyatakan sebagai berikut: atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Dengan demikian, yang dimaksud istilah tanah dalam pasal diatas ialah permukaan bumi. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas hak permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk didalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum. Persoalan hukum yang dimaksud adalah persoalan yang berkaitan dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat di

atasnya. Menurut Boedi Harsono, dalam hukum tanah negara-negara dipergunakan apa yang disebut *asas accessie* atau asas "perlekatan". Makna asas perlekatan, yakni bahwa bangunan-bangunan dan benda-benda/tanaman yang terdapat di atasnya merupakan satu kesatuan dengan tanah, serta merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Dengan demikian, yang termasuk pengertian hak atas tanah meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak lain (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) pasal 500 dan 571.

Tujuan Pendaftaran Tanah Pasal 19 UUPA menegaskan tujuan pendaftaran tanah, adalah untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah. PP No.24/1997; tentang pendaftaran tanah. Berikut ini penjabaran lebih lanjut tentang tujuan pendaftaran tanah, yaitu:

1. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah.
2. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan.
3. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Untuk mencapai tujuan dimaksud, pemerintah mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah RI, yang meliputi kegiatan berikut:
  - 1) Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
  - 2) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
  - 3) Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat bukan sebagai alat pembuktian yang mutlak.

Dasar-dasar untuk mengadakan kepastian hukum, antara lain ditegaskan dalam penjelasan umum UUPA sesuai dengan tujuannya, yaitu akan memberikan kepastian hukum maka pendaftaran tanah diwajibkan bagi para pemegang hak atas tanah. Merupakan kewajiban bagi setiap pemilik tanah mendaftarkan tanahnya untuk memperoleh sesuatu hak yang sesuai atas tanah yang mereka kuasai/miliki agar memperoleh kepastian hubungan hukum pemilikannya. Kepastian hukum atas objek (letak, luas dan batas) serta kepastian subjek, merupakan syarat pokok untuk mendapatkan perlindungan hukum hak atas pemilikan tanah. Dengan demikian, hak atas sebidang tanah yang sudah terdaftar dan memperoleh sertifikat, mendapat perlindungan *justisiabel* dari tindakan sewenang-wenang. Perlindungan hukum itu sendiri merupakan upaya berdasarkan hukum, baik bersifat preventif maupun memperoleh perlindungan hukum, agar sertifikat sebagai tanda bukti hak tanah yang kuat memperoleh perlindungan hukum.

Salah satu hak atas tanah yang termasuk dalam kategori bersifat primer adalah hak milik. Sebab hak milik merupakan hak primer yang paling utama, terkuat dan terpenuh, dibandingkan dengan hak-hak primer lainnya, seperti hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, atau hak-hak lainnya. hak ini sesuai ketentuan Pasal 20 ayat (1) SAN (2) UUPA yang berbunyi sebagai berikut: "Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain." Menurut A.P. Parlindungan, kata-kata terkuat dan terpenuh itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak

pakai dan hak-hak lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa di antara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, hak miliklah yang “ter” (paling kuat dan penuh).

Begitu pentingnya hak milik pemerintah memberikan perhatian yang sangat serius terhadap persoalan hak milik atas tanah tersebut. Hal ini dapat terlihat dengan dikeluarkannya peraturan menteri dalam negeri nomor 6 tahun 1972 tentang wewenang pemberian hak atas tanah. Namun demikian, pada tahun 1993 pemerintah mengganti Permendagri nomor 6 tahun 1972 tersebut dengan peraturan menteri agraria/kepala badan pertanahan nasional nomor 3 tahun 1999 tentang pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah negara.

### **Metode Penelitian**

Penelitian yang dilakukan ini bertujuan untuk menemukan, memahami, menjelaskan, dan memperoleh gambaran fenomena-fenomena yang dikaji. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Pendekatan kualitatif yang sering digunakan dalam penelitian disebut juga pendekatan naturalistik, yaitu meneliti pada tempat yang alamiah, dan penelitian tidak membuat perlakuan karena peneliti dalam mengumpulkan data bersifat *emic*, yaitu berdasarkan pandangan dari sumber data bukan pandangan peneliti (Sugiyono).

Dari teori yang dipaparkan oleh Edward III mengenai Implementasi Kebijakan dan faktor-faktornya ini dijadikan oleh peneliti sebagai teori dasar yang melandasi dan membangun penelitian ini, karena dipandang sesuai, lebih tepat dan lebih mampu untuk menggali hal-hal yang berkaitan dengan

Implementasi kebijakan. Dalam hal ini dilihat dari 4 aspek yaitu Komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Sesuai dengan penjelasan di atas, bahwa penelitian ini adalah kualitatif. Hendarso (dalam Usman 2009:56) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif tidak dimaksudkan untuk membuat generalisasi dari hasil penelitian yang dilakukan sehingga subjek penelitian yang telah tercermin dalam fokus penelitian ditentukan secara sengaja. Subjek penelitian inilah yang akan menjadi informan yang akan memberikan berbagai informasi yang diperlukan selama proses penelitian. Informan penelitian ini meliputi informan kunci dan informan biasa. Informan kunci adalah mereka yang mengetahui dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian atau informan yang mengetahui secara mendalam permasalahan yang sedang diteliti. Sedangkan informan biasa adalah informan yang ditentukan dengan dasar pertimbangan mengetahui dan berhubungan dengan permasalahan. Berdasarkan penjelasan di atas, maka yang menjadi informan kunci dan informan biasa dalam penelitian ini adalah:

1. Sekretariat Daerah Kota Bitung
2. Badan Pertanahan Nasional Kota Bitung
3. Badan Pertanahan/Kanwil Provinsi Sulawesi Utara
4. Dinas Pekerjaan umum dan Penataan Ruang Kota Bitung
5. Dinas Kehutanan Kota Bitung(UPTD KPHL Unit VI)
6. Dinas Lingkungan Hidup
7. Keluarga Ahli Waris (X. Dotulong)
8. Masyarakat

## Hasil Penelitian

Dalam fokus penelitian ini telah dikemukakan bahwa penelitian ini menggunakan teori George Edward III tentang implementasi kebijakan. Peneliti dalam hal ini menghubungkan hasil penelitian dengan teori yang telah ditetapkan sejak awal dalam fokus penelitian. George Edward III (1980) dalam tulisan Mustafa lutfi dan Kurniawan (2012:121-125) menyatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. Faktor-faktornya adalah: Komunikasi, sumber daya, disposisi (sikap/perilaku), dan struktur birokrasi.

Terkait dengan diktum ketiga dalam isi SK.170/DJA/1984 yang menginstruksikan kepada Gubernur kepala daerah tingkat I Sulawesi utara bersama-sama dengan Panitia pertimbangan landreform Sulawesi utara, Bupati kepala daerah tingkat II Minahasa, Walikota Administratif Bitung untuk melakukan penetapan lokasi peruntukkan penggunaan tanah Pulau Lembeh yang sebenar-benarnya sebagaimana dalam diktum kedua SK tersebut, tetapi pada saat penerbitan dan berlakunya SK tersebut, Gubernur kepala daerah tingkat I Sulawesi utara bersama-sama dengan Panitia pertimbangan landreform Sulawesi utara, Bupati kepala daerah tingkat II Minahasa, Walikota Administratif Bitung tidak melaksanakan atau tidak melakukan penetapan lokasi sebagaimana yang dimaksud dalam diktum ketiga SK tersebut. Sehingga terjadi tumpang tindih birokrasi sampai saat ini, jika diktum ketiga ini dilaksanakan oleh Gubernur kepala

daerah tingkat I Sulawesi utara bersama-sama dengan Panitia pertimbangan landreform Sulawesi utara, Bupati kepala daerah tingkat II Minahasa, Walikota Administratif Bitung yang periode sekarang ini, maka akan terjadi konflik dengan masyarakat Pulau Lembeh karena keadaan yang ada sekarang sudah tidak sesuai dengan keadaan yang ada di waktu penerbitan SK tersebut tahun 1984, selanjutnya karena sebagian besar tanah Pulau Lembeh sekarang ini telah diolah dan dipakai oleh masyarakat Pulau Lembeh baik sebagai lahan perkebunan maupun sebagai lahan pemukiman.

Selanjutnya terkait dengan surat keputusan tersebut, Keluarga X.Dotulong yang diperuntukkan lahan seluas 300Ha ini menghubungi pihak BPN Kanwil Provinsi Sulawesi utara untuk mempertanyakan peruntukkan seluas 300Ha yang sampai saat ini belum mereka miliki. Sehubungan dengan Pengaduan atau pengeluhan dari Keluarga X.Dotulong maka BPN Kanwil Provinsi Sulawesi utara Nomor 570-994 tanggal 11 Oktober 2005 menyurat kepada Kepala BPN Kota Bitung yang berisi bahwa sambil menunggu penyelesaian tanah Pulau Lembeh oleh Pemerintah Kota Bitung, maka permohonan hak atas tanah untuk ditangguhkan proses penerbitannya (sertifikat hak milik atas tanah) proses penangguhan penerbitan berlaku hingga saat ini, sehingga menimbulkan keresahan bagi masyarakat Pulau Lembeh karena tidak adanya kepastian dalam kepemilikan tanah yang sudah lama mereka kuasai ini.

Implementasi kebijakan tentang penegasan status tanah pulau lembeh belum terlaksana dengan baik. Hal ini berarti pelaksanaan program pemerintahan terutama terkait kebijakan pertanahan belum optimal sebagaimana tujuan yang diharapkan.

Dilihat dari aspek teoritis, Anderson (Mustafa Lutfi dan Kurniawan, 2012:20) mengartikan kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan itu adalah:

1. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah.
3. kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan.
4. Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. kebijakan publik pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Implementasi kebijakan sering dianggap sebagai titik lemah dari proses kebijakan karena seringkali dalam pelaksanaannya tidak konsisten karena ada faktor yang sulit untuk diperhitungkan lebih dulu. Menurut Maarse (1987) sebagaimana ditulis dalam Mustafa Lutfi dan Kurniawan (2012:125-126) mengungkapkan bahwa keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh isi dari kebijakan. Isi kebijakan yang samar dan tidak jelas akan membingungkan para pelaksana dilapangan. Atas dasar itu, dalam mengimplementasikan suatu kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah

harus memperhatikan bermacam-macam faktor baik nilai hidup yang berkembang didalam masyarakat maupun perangkat norma yang ada.

Hasil penelitian dan jawaban informan menunjukkan bahwa belum optimalnya implementasi kebijakan tentang penegasan status tanah Pulau Lembeh turut dipengaruhi oleh faktor-faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan, sebagaimana teori yang dipaparkan George Edward III (1980) dalam tulisan Mustafa lutfi dan Kurniawan (2012:121-125) implementasi kebijakan ialah suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut ialah:

Hasil penelitian menunjukkan bahwa salah satu faktor penghambat implementasi kebijakan tentang penegasan status tanah pulau lembeh khususnya dalam SK.170/DJA/1984 adalah faktor komunikasi. Dalam pelaksanaan kebijakan komunikasi sangatlah penting, proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Hasil penelitian menunjukkan dalam pelaksanaan kebijakan SK ini masih belum tersosialisasi dengan baik kepada masyarakat lembeh khususnya dan kepada pihak-pihak yang terkait didalamnya. Selain itu, dari hasil penelitian menunjukkan bahwa salah



satu faktor penghambat pelaksanaan SK.170/DJA/1984 karna adanya keberatan dari keluarga ahli waris terkait kepemilikan 300Ha yang tidak jelas dilapangan. Hasil penelitian dilapangan menunjukkan bahwa isi SK.170/DJA/1984 tidak secara jelas mengatur dan menerangkan batas-batas tanah/lokasinya sebagaimana yang diinginkan ahli waris. Namun dari jawaban informan diperoleh informasi berkaitan dengan luas 300Ha bagi keturunan X. Dotulong, telah dilakukan pendataan tanah seluas 300Ha telah diduduki oleh masyarakat sejak lama baik melalui jual beli maupun hibah. Kondisi ini menyebabkan adanya tumpang tindih kepemilikan. Belum jelasnya penyelesaian tanah bagi keluarga X. Dotulong, maka badan pertanahan nasional kota bitung tidak memproses penerbitan sertifikat tanah lembeh sampai saat ini. Dengan semakin berkembangnya pulau lembeh dalam pembangunan, maka diperlukan dukungan segenap komponen masyarakat termasuk keluarga ahli waris untuk dapat duduk bersama (bermusyawarah) membicarakan kemajuan pulau lembeh terkait permasalahan tanah ini. Masyarakat pulau lembeh harus memberikan dukungan melalui pemberian data-data yang benar terhadap kepemilikan tanah, sementara ahli waris keluarga X. Dotulong dapat memahami kondisi yang ada saat ini dimana akan terjadi konflik dalam masyarakat jika terjadi kekeliruan dalam pemetaan tanah lembeh. Maka dari itu, dibutuhkan dukungan antara masyarakat dan keluarga ahli waris melalui musyawarah mufakat dengan persepsi ataupun pandangan yang sama dengan berpedoman pada ketentuan aturan yang ada. Dengan demikian proses penyelesaian tanah lembeh akan semakin cepat teratasi tanpa

menguntungkan satu pihak dan merugikan pihak yang lain.

Sumberdaya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tidak efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikas, profesionalitas, dan kompetensi dibidangnya, sedangkan kualitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang kehandalan sumber daya manusia, implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

Hasil penelitian menunjukkan dalam pelaksanaan kebijakan SK.170/DJA/1984 ini kualitas sumber daya manusia seperti profesionalitas dari pihak pemerintah daerah/kota bitung dan BPN masih kurang. Buktinya sampai saat ini pelaksanaan SK ini tidak berjalan dengan optimal.

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan. Sedangkan komitmen yang

tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik. Untuk dapat menjalankan kewenangan ini, maka dibutuhkan komitmen dan kemauan yang tinggi dari kepala daerah dan kepala BPN kota bitung. Dengan komitmen yang tinggi melalui koordinasi dan sinergitas maka masing-masing lembaga dapat membagi pekerjaan penyelesaian tanah lembeh secara bersama-sama, berkesinambungan dalam tujuan bersama dengan mengabaikan berbagai kepentingan sektoral masing-masing lembaga dengan contoh konkret adalah dengan membentuk tim terpadu dan terintegrasi dengan dukungan dana dan sumber daya manusia yang memiliki komitmen yang tinggi bagi penyelesaian tanah Pulau Lembeh.

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat standart operation procedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan

cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit, kompleks dan selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel. Dalam penelitian menunjukkan secara kelembagaan, baik pemerintah daerah maupun BPN sebagai badan atau lembaga yang mengurus pertanahan memiliki wewenang yang diatur oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan pedoman dalam menjalankan tugas mereka atas penyelesaian status tanah lembeh. Dengan demikian secara kelembagaan baik pemerintah daerah maupun BPN memiliki wewenang yang sudah diatur oleh peraturan perundang-undangan yang memiliki sifat mengatur dan mengikat yang dapat dijadikan pedoman dalam penyelesaian status tanah lembeh. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah daerah dan BPN kota bitung tidak mengoptimalkan kewenangan masing-masing lembaga sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada.

Kemampuan kebijakan yang turut dipengaruhi oleh faktor-faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan dapat dijelaskan bahwa implementasi kebijakan SK.170/DJA/1984 belum berjalan dengan baik, karena isi SK.170/DJA/1984 belum dilaksanakan secara keseluruhan dan jika dilaksanakan pasti akan menimbulkan konflik dalam masyarakat. Hal ini disebabkan implementasi SK.170/DJA/1984 belum memiliki:

1. Keterpaduan hirarki antara lembaga pelaksana sebagaimana hasil data dan penelitian belum adanya sinergitas antara pemerintah kota bitung dan BPN karena kedua instansi ini tidak berada dalam satu hirarki tetapi lintas sektoral yang

- memiliki skala prioritas masing-masing.
2. Ketetapan alokasi sumber dana/anggaran hal ini sesuai dengan jawaban informan bahwa dalam SK.170/DJA/1987 tidak mencantumkan besarnya alokasi dana serta sumber dana yang diperlukan dalam pelaksanaan SK ini sehingga tidak jelas siapa yang bertanggung jawab terkait dengan penetapan anggarannya.
  3. Kejelasan dan konsistensi tujuan, hal ini sesuai data hasil penelitian bahwa isi SK.170/DJA/1984 tidak dapat dilaksanakan secara keseluruhan karena tidak ada sanksi yang mengatur terhadap implementasi SK tersebut. Selain itu isi SK dapat ditafsirkan berbeda karena tidak mengatur batasan waktunya.

Berdasarkan penjelasan ini, maka perlu adanya langkah konkret dalam pelaksanaan SK.170/DJA/1984. Hasil penelitian menunjukkan bahwa SK.170/DJA/1984 perlu dilakukan peninjauan kembali terhadap isi dan ketentuan didalamnya dengan memperhatikan situasi dan kondisi sekarang baik secara kelembagaan/instansi yang bertanggung jawab serta besarnya alokasi dana dan sumber dana. Selain itu, isi SK harus dapat memberikan ketegasan dan kepastian terhadap batas-batas peruntukkan tanah. dengan demikian akan menghilangkan perbedaan persepsi dan penafsiran terhadap isi SK dan sebaliknya akan melahirkan persepsi dan pandangan yang sama. Selanjutnya akan tersusun program kerja yang terencana dengan personil dan anggaran yang jelas sesuai dengan kewenangan masing-masing lembaga sehingga akan tercipta kesamaan bahasa, ketepatan waktu dan keselarasan dalam tugas. Dengan melakukan revisi atau

perbaikan sesuai dengan kondisi sekarang.

### **Kesimpulan**

Dari penyajian data dan analisa data yang telah dilakukan maka peneliti mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Belum optimalnya Implementasi Kebijakan Tentang Penegasan Status Tanah Pulau Lembeh terkait isi SK 170/DJA/1984 belum dilaksanakan secara keseluruhan karena sampai saat ini Pemerintah Kota Bitung belum melakukan pembagian lokasi peruntukkan penggunaan lahan atau penetapan lokasi peruntukkan penggunaan lahan sebagaimana dimaksud dalam diktum kedua SK.170/DJA/1984. Hal ini tidak dilakukan oleh Pemerintah Kota Bitung karena akan menimbulkan konflik dalam masyarakat.
2. Faktor penghambat Implementasi Kebijakan Tentang Penegasan Status Tanah Pulau Lembeh terkait isi SK 170/DJA/1984 adalah:
  - 1) Faktor Komunikasi  
Belum optimalnya implementasi kebijakan tentang penegasan status tanah pulau lembeh terkait isi SK tersebut karena kurangnya koordinasi (kerjasama) yang baik dari semua pihak-pihak yang ada baik: yang mengeluarkan sk, yang menjalankan dan juga yang menerima sk tersebut. Hal ini karena adanya kepentingan-kepentingan dari masing-masing pihak yang terkait dengan isi SK tersebut.
  - 2) Faktor Sumber Daya (Sumber Daya Manusia)  
Belum optimalnya implementasi kebijakan tentang penegasan status Tanah Pulau Lembeh terkait isi SK tersebut karena

dalam pelaksanaannya pihak-pihak yang menjalankan SK tersebut belum sepenuhnya bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Hal ini mengakibatkan penyelesaian Tanah Pulau Lembeh semakin sulit.

3) Faktor Struktur Birokrasi (Kelembagaan)

Belum optimalnya implementasi kebijakan tentang penegasan status Tanah Pulau Lembeh terkait isi SK tersebut karena dalam pelaksanaannya Pemerintah Kota Bitung maupun BPN Kota Bitung tidak mengoptimalkan kewenangan masing-masing lembaga sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Hal ini mengakibatkan penyelesaian tanah Pulau Lembeh semakin sulit.

4) Faktor Disposisi (Sikap dari pelaksana kebijakan)

Belum optimalnya implementasi kebijakan tentang penegasan status tanah Pulau Lembeh terkait isi SK tersebut karena dalam pelaksanaannya semua pihak-pihak yang terkait dengan isi SK tersebut belum sepenuhnya memiliki kejujuran dan komitmen yang tinggi melalui koordinasi dan sinergitas masing-masing lembaga dengan mengabaikan berbagai kepentingan sektoral masing-masing lembaga. Hal ini mengakibatkan penyelesaian tanah Pulau Lembeh semakin sulit.

### Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka disarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Implementasi Kebijakan Tentang Penegasan Status Tanah Pulau Lembeh terkait SK.170//DJA/1984 untuk dapat dioptimalkan dengan melakukan peninjauan kembali atau perubahan/revisi terhadap isi SK.170/DJA/1984 dengan memperhatikan situasi sosial dan kondisi saat ini. Dan perlu adanya kebijakan baru dari Pemerintah karena masyarakat Pulau Lembeh perlu adanya kepastian hukum/jaminan hukum.
2. Faktor penghambat implementasi kebijakan tentang penegasan status tanah pulau Lembeh terkait SK.170/DJA/1984 ini dapat diatasi dengan:
  - 1) Perlu melakukan pertemuan bersama/koordinasi antara pihak yang mengeluarkan SK (BPN Pusat), pihak yang menjalankan SK (Pemerintah Provinsi Sulawesi utara dan Pemerintah Kota Bitung) untuk membicarakan kembali SK.170/DJA/1984, karena faktanya kalau SK ini dilaksanakan akan menimbulkan konflik di masyarakat karena SK ini sudah tidak sesuai dengan situasi sosial dan keadaan saat ini.
  - 2) Pemerintah lebih bertanggung jawab dan lebih berantusias dalam melaksanakan SK.170/DJA/1984 dengan memperhatikan setiap tugas, pokok dan fungsi yang diatur dalam perundang-undangan terkait penyelesaian tanah Pulau Lembeh.
  - 3) Semua lembaga yang terkait dengan SK.170/DJA/1984 lebih mengoptimalkan kewenangan masing-masing lembaga sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan

yang ada agar kelembagaan dalam pengurusan permasalahan tanah Pulau Lembeh ini lebih terarah dengan baik dan mendapatkan langkah akhir yang baik.

- 4) Hendaknya Pemerintah ataupun pihak-pihak yang menjalankan kebijakan (SK.170/DJA/1984) memiliki sikap, karakter, serta komitmen dan kemauan yang tinggi dalam melaksanakan SK.170/DJA/1984 ini.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Gautama, S. 1997. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria (1960) dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya (1996)*. Bandung Citra Aditya Bakti.
- Harsono, B. 2007. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, isi dan pelaksanaannya jilid 1 Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Djambatan.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional, Perkembangan Pemikiran & Hasilnya sampai menjelang Kelahiran UUPA tanggal 24 September 2007*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Husaini, S. 2009. *Metodologi Penelitian Sosial (Edisi Kedua)* Jakarta: Bumi Aksara.
- Mustafa, L. dan Kurniawan L. 2012. *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik*. Malang: Setara Press.
- Parlindungan, A.P. 1993. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*.Mandar Maju.Bandung.
- Suaib. 2016. *Pengantar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Calpulis.
- Supriadi. 2015. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Zaqrioni. 2015. *Hak Atas Tanah*. Jakarta: PT.Prestasi Pustakaraya.

#### Sumber Lain :

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).  
Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1988 tentang Peraturan jabatan Pembuat Akta Tanah.

Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1999 tentang pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.

Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor.170/DJA/1984 tentang Status Tanah Pulau Lembeh.

Undang-Undang Pokok Agraria(UUPA).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.