

KEBIJAKAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DI KOTA MANADO

Aditya Nursamsi Mohammad¹
Herman Nayoan²
Johannis Kaawoan³

Abstrak

Implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan ke dalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis karena wujudnya intervensi berbagai kepentingan. Berhubungan dengan permasalahan pengurusan tanah yang makin meningkat, menuntut masyarakat untuk memahami tujuan dari melakukan pendaftaran tanah, sehingga mereka mendapatkan kepastian hukum terhadap hak milik atas tanah. Dalam menyelenggarakan tertib hukum pertanahan, Pemerintah dalam hal ini adalah lembaga pemerintah non-departemen yaitu ATR/BPN (Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional) mengeluarkan sebuah kebijakan yang disebut PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap). Program ini dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah 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 fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Manado. Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Dengan melihat fenomena yang ada dilapangan dengan pendekatan teori dari George C. Edward III yang mengemukakan keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi (sikap), dan struktur birokrasi. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara, dan dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan PTSL di Kota Manado sudah berjalan dengan baik. Hal ini dilihat target PTSL di Kota Manado pada Tahun 2017 mencapai target sebanyak 250 sertifikat tanah. Meskipun sumber daya manusia secara kuantitas masih dianggap kurang, sehingga para pelaksana harus bekerja lebih keras dan mengatur waktu sebaik mungkin antara pekerjaan PTSL dan pekerjaan rutin di Kantor Pertanahan Kota Manado.

Kata Kunci : Implementasi, Kebijakan, Pendaftaran Tanah.

¹ Mahasiswa Program Studi Ilmu Pemerintahan FISPOL-Unsrat

² Ketua Penguji/Dosen Pembimbing Skripsi

³ Sekretaris Penguji/Dosen Pembimbing Skripsi

Pendahuluan

Suksesnya pelaksanaan pendaftaran tanah di tiap-tiap daerah merupakan tanggung jawab yang besar dari pemerintah. Oleh karena itu masyarakat berhak mendapatkan informasi tentang pentingnya mempunyai surat tanda bukti kepemilikan tanah (sertifikat) serta proses pendaftaran tanah sampai selesai, baik secara sporadik (perorangan) maupun sistematis. Sebagai konsekuensi pengakuan negara terhadap atas tanah seseorang atau suatu masyarakat hukum adat, maka negara wajib memberi jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut sehingga lebih mudah bagi seseorang untuk mempertahankan haknya terhadap gangguan pihak lain. Dengan adanya bukti berupa sertifikat tanah, yang sekaligus sebagai bukti penguasaan/pemilikan pemegangnya atas tanah tersebut. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 3, yang menjelaskan salah satunya kegunaan sertifikat tanah, yaitu “untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan”.

Wilayah Kota Manado yang merupakan ibu kota dari Provinsi Sulawesi Utara yang terletak di Teluk Manado dan daerah-daerah pegunungan, sehingga terdapat wilayah tanah yang luas. Berdasarkan data Badan Statistik Kota Manado jumlah penduduk sebanyak 427.906 jiwa. Dengan demikian, Kota Manado menjadi kota terbesar kedua di Sulawesi setelah Makassar. Dewasa ini Kota Manado telah berkembang pada sektor ekonomi. Oleh karena itu dengan kondisi Kota Manado memiliki wilayah

yang cukup memadai sebagai daerah yang perlu diadakan pendataan tanah.

Berhubungan dengan permasalahan pengurusan tanah yang makin meningkat, menuntut masyarakat untuk memahami tujuan dari melakukan pendaftaran tanah, sehingga mereka mendapatkan kepastian hukum terhadap hak milik atas tanah. Berkaitan dengan hal pengurusan dan/atau pendaftaran tanah, masih banyak masyarakat yang enggan mendaftarkan tanah mereka. Hal tersebut, dikarenakan menurut pandangan masyarakat-untuk mengurus dan mendaftarkan tanah sangat memakan waktu yang lama dan cenderung berbelit-belit. Kurangnya pengetahuan masyarakat mengenai kelebihan dari pendaftaran tanah, membuat mereka enggan untuk mengurus pendaftaran tanah.

Dalam menyelenggarakan tertib hukum pertanahan, Pemerintah dalam hal ini adalah lembaga pemerintah non-departemen yaitu ATR/BPN (Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional) mengeluarkan sebuah kebijakan yang disebut PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap). Program ini dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan diubah menjadi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pemerintah Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri

Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah sistematis Lengkap, Pasal 1 ayat (1) menjelaskan: "Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah 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 dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya".

Pada tahun 2017 PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) pertama kali dilaksanakan yang sebelumnya dikenal masyarakat dengan nama PRONA (Proyek Operasi Agraria Nasional). Penerbitan sertifikat tanah dari program PTSL pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan penerbitan sertifikat tanah melalui program PRONA, yaitu sama-sama dilaksanakan secara gratis, persyaratan dari pendaftaran hak, dan penerbitan serta pelayanan dari Kantor Pertanahan (ATR/BPN). Yang membedakannya yaitu melalui program PRONA, pendataan penerima sertifikat PRONA dilakukan secara merata diseluruh desa dan kelurahan dalam satu kabupaten/kota dan PRONA hanya menerbitkan sertifikat tanah tidak menyeluruh pada semua bidang tanah yang tidak bersertifikat dalam satu daerah. Sedangkan program PTSL, pendataannya dilakukan terpusat di satu desa/kelurahan dan seluruh bidang tanah dalam daerah tersebut yang belum memiliki sertifikat akan dibuatkan. Dalam PTSL ini, tanah yang akan diterbitkan sertifikatnya akan di validitas dulu keberadaannya apakah tidak ada di dalamnya tanah yang bersengketa. Tanah yang bermasalah

akan ditunda sampai kejelasan hukumnya ada.

Secara nasional pada tahun 2017 kementerian agraria dan tata ruang (ATR/BPN) mengusulkan PTSL sebanyak 5 juta bidang tanah di data selanjutnya dibuatkan sertifikat tanah gratis oleh masing-masing Kantor Pertanahan (ATR/BPN) setempat di daerah. Melalui PTSL, pada Tahun 2017 berhasil diukur dan dipetakan 5,2 juta bidang tanah dan diterbitkan 4,2 juta sertifikat tanah. Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Manado, telah melangsungkan program PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap), dengan 250 sertifikat yang sudah terealisasi. Yaitu di Kecamatan Tuminting yang terbagi di Kelurahan Tumumpa I sebanyak 100 sertifikat dan Tumumpa II sebanyak 150 sertifikat. Dengan pertimbangan dari Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Manado, yaitu masih banyak bidang tanah yang belum bersertifikat di Kelurahan Tumumpa I dan Tumumpa II dan sebanyak 250 kuota PTSL di Kota Manado telah ditentukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Dengan konsekuensi dari ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yaitu adanya pemberian otonomi bagi Kabupaten/Kota dalam bidang pertanahan. Sehingga Kantor Badan Pertanahan Nasional menjadi pelaksana Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan di Daerah.

Terkait dengan sumber anggaran kegiatan PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap), sesuai yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017, yaitu diperoleh dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang pembiayaannya dibebankan masing-masing kepada DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran) Kantor

Kabupaten/Kota. Selain itu juga PTSL dapat juga dibiayai oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dengan pendanaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Agar pelaksanaan PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) dapat berjalan efektif dilihat dari bagaimana kejelasan ukuran dan tujuan dari kebijakan PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) dengan mengkomunikasikan secara akurat kepada para pelaksana dalam hal ini Pemerintah, yaitu Badan Pertanahan Nasional Kota Manado. Dengan adanya komunikasi yang akurat harus didukung dengan sumberdaya yang mendukung seperti adanya staf-staf ahli, fasilitas sarana dan prasarana serta dana. Kemudian melihat dari segi disposisi atau sikap para pelaksana PTSL, tidak hanya kecakapan yang dibutuhkan tetapi kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan program PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) ini serta melihat dari struktur birokrasi yang berjalan dengan baik di Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Manado.

Kurangnya pengetahuan masyarakat awam tentang pendaftaran tanah, bagaimana cara memperoleh sertifikat tanah, proses permohonan sertifikat tanah, serta PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) ini masih tergolong bukan suatu pengetahuan umum. Hal ini yang menjadi salah satu penyebab masih banyak bidang tanah di Kota Manado yang belum bersertifikat.

Tinjauan Pustaka

Dewi dalam bukunya *Studi Analisis Kebijakan* (2016:153) menjelaskan implementasi merupakan terjemahan dari kata *implementation*, berasal dari kata kerja *to implement*. Dalam *Webster's Dictionary*, *to implement* berasal dari bahasa Latin, *implementum* dari asal kata *impere* dan *plere*. Kata

implere dimaksudkan *to fill up; to fill in*, yang artinya mengisi penuh: melengkapi, sedangkan *plere* maksudnya *to fill*, yaitu mengisi. Selanjutnya, kata *to implement* dimaksudkan sebagai (1) *to carry into effect; to fulfill; accomplish*, membawa suatu hasil (akibat); melengkapi, dan menyelesaikan; (2) *to provide with the means for carrying out into effect or fulfilling; to give practical effect to*, menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu; memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu; (3) *to provide or equip with implements*, menyediakan atau melengkapi dengan alat.

Dari uraian kata “implementasi” tersebut, Pressman dan Wildavsky mengemukakan, “*Implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete.*” Maksudnya, membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, dan melengkapi. Dengan demikian, secara etimologis, implementasi merupakan suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil (Dewi, 2016:153).

Bernadine R. Wijaya dan Susilo Supardo, mengatakan bahwa implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktik (dikutip Pasolong, 2016:57). Dalam arti seluas-luasnya, implementasi juga sering dianggap sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan Bersama di antara beragam pemangku kepentingan (stakeholders), aktor, organisasi (publik atau privat), prosedur, dan Teknik secara sinergetis yang digerakkan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan tertentu yang dikehendaki.

Agustino dalam bukunya *Dasar-dasar Kebijakan Publik* (2016:126), menjelaskan implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan ke dalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis karena wujudnya intervensi berbagai kepentingan.

Sedangkan menurut Van Meter dan Van Horn (1975:65) mendefinisikan implementasi kebijakan yang dikutip oleh Leo Agustino adalah “Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan” (Meter dan Horn dalam Agustino, 2016:128).

Secara umum sebutan tanah dalam keseharian kita dapat dipakai dalam berbagai arti. Maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan Tanah adalah:

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali
2. Keadaan bumi di suatu tempat
3. Permukaan bumi yang diberi batas
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagian bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

(Kamus Besar Bahasa Indonesia (1994) dalam Harsono, 2013:19)

Sedangkan menurut Budi Harsono dalam bukunya *Hukum Agraria Indonesia* (2013:18-19), dalam hukum tanah kata sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Dalam Pasal 4 dinyatakan, bahwa “Atas dasar hal menguasai dari Negara... ditentukan adanya macam-macam hak permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat

diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang...”. Dengan demikian jelaslah, bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi.

Menurut Boedi Harsono dalam bukunya *Hukum Agraria Nasional* (2016:72), menyatakan pendaftaran tanah adalah “Suatu rangkaian yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus-menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya”.

Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 19 ayat (1), pendaftaran tanah dijelaskan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintahan. Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai penyempurnaan dari PP No. 10 Tahun 1996.

Untuk menjamin kepastian hukum tersebut, Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 mempertegas lagi dengan menyatakan bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah meliputi:

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.

Pengertian pendaftaran tanah dalam rumusan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menjelaskan, rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh

pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan, dan teratur. Hal ini 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 sertifikat sebagai tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial, ekonomi, serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria.

Dengan demikian bahwa kegiatan pendaftaran tanah itu adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah secara terus menerus dalam rangka menginventarisasikan data-data berkenaan dengan hak-hak atas tanah menurut Undang-undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Demikian penting data tersebut, maka data-data itu diperoleh dengan cara yang seksama dan seteliti mungkin oleh Petugas Pendaftaran Tanah, baik data yang menyangkut subyek hak atas tanah ataupun data-data yang menyangkut obyek hak atas tanahnya. Data-data yang ada di Kantor Pendaftaran Tanah, dikelompokkan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu:

Sutedi dalam bukunya *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya* (2016:117) menjelaskan tentang sistem pendaftaran tanah yang dipakai di suatu negara tergantung pada asas hukum yang dianut negara tersebut dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Terdapat 2 macam asas hukum, yaitu asas iktikad baik dan asas *nemo plus iuris*. Sekalipun sesuatu negara menganut salah satu asas hukum/sistem

pendaftaran tanah, tetapi yang secara murni berpegang pada salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut boleh dikatakan tidak ada. Hal ini karena kedua asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut sama-sama mempunyai kelebihan dan kekurangan sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri.

Asas iktikad baik berbunyi: orang yang memperoleh sesuatu hak dengan iktikad baik, akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Asas ini bertujuan untuk melindungi orang yang beriktikad baik. Kesulitan muncul: Bagaimana caranya untuk mengetahui seseorang baik? Pemecahannya adalah hanya orang yang beriktikad baik yang bersedia memperoleh hak dari orang yang terdaftar haknya. Guna melindungi orang yang beriktikad baik inilah maka perlu daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti, sistem pendaftarannya disebut sistem positif. Lain halnya dengan asas *nemo plus iuris* yang berbunyi: orang tak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Ini berarti bahwa pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Asas ini bertujuan melindungi pemegang hak sebenarnya. Berdasarkan asas ini, pemegang hak yang sebenarnya akan selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama siapa pun. Oleh karena itu, daftar umumnya tidak mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem negatif.

Dalam sistem positif, di mana daftar umumnya mempunyai kekuatan bukti, maka orang yang adalah pemegang hak yang sah menurut hukum. Kelebihan yang ada pada sistem positif ini adalah adanya kepastian dari pemegang hak, oleh karena itu ada dorongan bagi setiap orang untuk mendaftarkan haknya.

Kekurangannya adalah pendaftaran yang dilakukan saja terdapat bahwa pendaftaran atas nama orang yang tidak

berhak dapat menghapuskan hak orang lain yang berhak. Lain halnya dengan sistem negatif, daftar umumnya tidak mempunyai kekuatan hukum sehingga terdaftarnya seseorang dalam Daftar Umum tidak merupakan bukti bahwa orang tersebut yang berhak atas hak yang telah didaftarkan. Jadi, orang yang terdaftarkan tersebut akan menanggung akibatnya bila hak yang diperolehnya berasal dari orang yang tidak berhak, sehingga orang lalu enggan untuk mendaftarkan haknya. Inilah kekurangan dari sistem negatif Adapun kelebihanannya, pendaftaran yang dilakukan lancar/cepat dan pemegang hak yang sebenarnya tidak dirugikan sekalipun orang yang terdaftar bukan orang yang berhak.

Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, berangkat dari rumusan masalah dan disesuaikan dengan tujuan yang ingin dicapai, maka jenis penelitian ini menggunakan jenis atau metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada (Denzin dan Lincoln dalam Satori, 2014:23).

Sesuai dengan pokok permasalahan, maka yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah pelaksanaan kebijakan PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) di Kota Manado dengan menggunakan teori dari model George C. Edward III, menurutnya ada empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu communication (komunikasi), resource (sumber daya), disposition or attitudes (sikap), dan bureaucratic structure (struktur birokrasi).

Informan yang dimaksud dalam kegiatan ini adalah aparatur dan masyarakat langsung yang terkait dalam

penelitian ini. Teknik Purposive (sengaja) digunakan dalam penentuan jumlah informan penelitian. Informan dalam penelitian ini adalah:

1. Informan kunci adalah Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Manado.
2. Informan utama adalah pegawai kantor BPN yang secara langsung menangani pendaftaran PTSL.
3. Informan tambahan adalah masyarakat yang mengurus pembuatan surat hak milik atas tanah melalui program PTSL.

Hasil Penelitian

Keberhasilan suatu implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh berbagai faktor, begitu juga dengan pelaksanaan PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) di Kota Manado. Dalam pendekatan yang diteoremdikan oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu: (i) komunikasi; (ii) sumber daya; (iii) disposisi; dan (iv) struktur birokrasi.

1. Communication (Komunikasi)

Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Agar implementasi suatu kebijakan dapat berjalan baik, yaitu dengan cara

mengkomunikasikan kebijakan kepada organisasi dan/atau publik dan sikap serta tanggapan dari pihak yang terlibat. Bisa disimpulkan bahwa komunikasi yang dilakukan oleh pelaksana sudah dikomunikasikan dengan baik kepada masyarakat. Ini dilihat dari masyarakat mengetahui langsung adanya program dan kejelasan informasi mengenai PTSL ini melalui sosialisasi yang dilaksanakan oleh BPN Kota Manado di tiap-tiap kelurahan. Komunikasi antara pihak BPN pemerintah kelurahan, sampai pada kepala lingkungan sangat terjalin baik. Karena saling membantu dalam mensukseskan program PTSL.

2. Resource (Sumber Daya)

Sumber daya berkaitan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkaitan dengan kecakapan dari pelaksana kebijakan publik untuk melaksanakan kebijakan secara efektif. Ketersediaan sumber daya manusia dalam hal ini berkompetensi dalam keberhasilan program PTSL.

Selain jumlah kuantitas sumber daya manusia yang memadai, kualitas dari sumber daya manusia juga diperlukan, meskipun jumlah pelaksana mencukupi, tapi tidak diimbangi dengan kemampuan atau keahlian dalam menjalankan program, maka dalam proses pelaksanaannya tidak dapat berjalan maksimal, begitu juga sebaliknya.

Menurut informan Bapak Njoto F.R., pada (18 Juli 2018), mengatakan bahwa:

“Memang dari kecukupan sumber daya manusia dari program PTSL ini dirasakan kurang memadai, Dilihat dari segi kualitas khususnya untuk panitia program PTSL dibidang pengukuran merupakan lulusan dari sekolah khusus STPN (sekolah Tinggi Pertanian Nasional). Jadi dilihat dari segi kualitas kinerja sumber daya manusia sudah memadai. Bagi kami sebagai

pelaksanaan PTSL ini sama saja dengan pekerjaan rutin.”

3. Disposition or attitudes (sikap)

Disposisi atau sikap berkaitan dengan kesediaan dari para implementator atau pelaksana dalam hal ini adalah BPN Kota Manado untuk melaksanakan program PTSL. Sikap dari para pelaksana bisa mempengaruhi hasil kerja akhir, tidak hanya kecakapan yang dibutuhkan, tetapi juga kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan program PTSL ini.

Dari hasil wawancara yang dilakukan dapat diambil kesimpulan bahwa disposisi atau sikap dari para pelaksana dapat dikatakan sangat baik. Ini dilihat dari bagaimana ketika masyarakat yang kurang antusias sehingga dari para pelaksana harus lebih antusias untuk mengajak para masyarakat untuk mengikuti program ini, karena banyak sekali manfaat dari program PTSL ini.

4. Bureaucratic Structure (Struktur Birokrasi)

Walaupun sumber-sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena dapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menurut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan.

Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik adalah membuat Standar Operating Procedures (SOPs)

yang lebih fleksibel dan melaksanakan fragmentasi.

Membuat Standar Operating Procedures (SOP) yang lebih fleksibel adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Dalam pelaksanaan program PTSL di Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Manado tentunya tidak begitu saja berjalan tanpa adanya kendala-kendala, berikut kendala-kendala yang timbul dalam proses pelaksanaan PTSL 2017 Kota Manado yang dilaksanakan di Kelurahan Tumumpa I dan Tumumpa II:

1. Sumber Daya Manusia

Adapun yang menjadi sebuah kendala dalam proses pelaksanaan PTSL adalah keterbatasan tenaga pelaksana. Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Manado pada saat pelaksanaan PTSL ini sangat merasakan kekurangan tenaga teknis operasional terutama dalam bidang pengukuran dan pemetaan. Dalam pelaksanaan PTSL, Kantor Pertanahan Kota Manado hanya memiliki 6 orang petugas ukur dan ditambah lagi harus mengerjakan tugas rutin yang ada. Sehingga para petugas/implementor yang tersedia harus bekerja lebih keras dan sebaik mungkin mengatur waktu antara pekerjaan rutin dan PTSL.

2. Proses Pelaksanaan

Hambatan atau kendala-kendala dalam proses pelaksanaan PTSL yang dihadapi Kantor Pertanahan Manado adalah sulit mengatur waktu untuk melakukan pertemuan dengan pihak pemerintah kelurahan. Ketidaktersediaan dari pihak-pihak pemerintah kelurahan dikarenakan adanya acara-acara yang harus dihadiri, rapat, dan duka. Sehingga pihak kantor pertanahan Kota Manado tidak bisa

melaksanakan kegiatan dalam hal ini pengukuran atau pengambilan data fisik maupun data yuridis jika tidak didampingi oleh pemerintah kelurahan. Selain itu, kendala yang dihadapi adalah masih masyarakat yang belum mempunyai sertifikat tetapi pada saat proses pelaksanaan PTSL berada di luar daerah dan tidak ada di lokasi pelaksanaan PTSL, sehingga tidak bisa mengikuti proses pelaksanaan PTSL dan pada saat pelaksanaan pengukuran pemilik tanah tidak ada ditempat. Inilah yang menjadi kendala karena panitia pelaksanaan PTSL tidak tahu kondisi lokasi yang diukur sehingga memakan waktu yang lebih lama.

Kesimpulan

1. Implementasi dari kebijakan PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) sudah berjalan dengan baik dilihat dari segi komunikasi. Sosialisasi tentang hal-hal terkait dari kebijakan PTSL telah dilaksanakan oleh pihak Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Manado, sehingga masyarakat mengetahui langsung adanya kebijakan dan kejelasan informasi mengenai PTSL. Komunikasi antara pihak Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Manado dan pemerintah kelurahan, sampai pada kepala lingkungan sangat terjalin baik. Karena saling membantu dalam mensukseskan program PTSL.
2. Implementasi program PTSL belum berjalan kurang baik dilihat dari segi sumberdaya. Sumber daya manusia pelaksana kebijakan PTSL dari Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Manado kurang memadai dari segi kuantitas, sehingga dari pihak Panitia PTSL harus bekerja lebih keras dan sebaik mungkin mengatur waktu antara pekerjaan rutin dan PTSL. Tapi dari segi kualitas sumber daya

manusia dari panitia PTSL sudah sangat baik.

3. Implementasi program PTSL sudah baik dilihat dari disposisi atau sikap dari pelaksana PTSL. Disposisi yang dimiliki oleh Panitia PTSL sudah efektif terutama dalam hal komitmen dan konsistensi dilihat dari bagaimana ketika masyarakat yang kurang antusias sehingga dari panitia PTSL lebih antusias untuk mengajak para masyarakat yang belum mempunyai sertifikat tanah untuk mengikuti program ini, karena banyak sekali manfaat dari program PTSL ini. Implementasi program PTSL sudah berjalan dengan baik dilihat dari segi struktur birokrasi atau organisasi. Panitia PTSL telah mengikuti SOP (Standar Operasional Prosedur) dan telah melakukan fragmentasi, manfaatnya adalah menyebar tanggung jawab tiap-tiap pelaksana menjadi beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing, sehingga PTSL bisa berjalan lebih efektif. SOP dan fragmentasi ini telah mengacu pada petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan PTSL yang terbit setiap tahunnya.

Saran

1. Implementasi kebijakan PTSL Kota Manado oleh Kantor Pertanahan Kota Manado telah didukung kualitas sumber daya manusia yang sangat memadai. Namun untuk dapat memenuhi kebutuhan masyarakat terkait sertifikat yang cukup banyak, maka harus diperbanyak lagi dari jumlah/kuantitas pelaksana PTSL. Apalagi tiap tahunnya target PTSL semakin meningkat, jadi lebih dibutuhkan sumber daya manusia dilihat dari segi kuantitas dan segi kualitasnya.
2. Dari masyarakat sendiri harus lebih responsif terhadap kebijakan PTSL,

karena kebijakan ini sangat penting untuk memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah.

3. Perlu untuk mengoptimalkan mekanisme kerja antara pihak Kantor Pertanahan dan pihak Pemerintah Kelurahan agar kendala atau hambatan-hambatan yang dihadapi di dalam pelaksanaan PTSL dapat diminimalisir.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. 2016. Dasar-dasar Kebijakan Publik (Edisi Revisi). Bandung: Alfabeta.
- Ali, F., Alam, S. A., & Wantu, M. S. 2012. Studi Analisa Kebijakan. Bandung: Refika Aditama.
- Dewi, E. W. 2014. Mudah-mudahan Mengurus Sertifikat Tanah & Segala Perizinannya. Yogyakarta: Buku Pintar.
- Dewi, R. K. 2016. Studi Analisis Kebijakan. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Djam'an Satori dan Aan Komariah. 2014. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: Alfabeta.
- Harsono, B. 2015. Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Jakarta: Universitas Trisakti.
- HS, S. 2016. Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuatan Akta Tanah (PPAT). Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- J, M. L. 2013. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: PT Remaja Rosdarya.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria.
- Pasolong, H. 2016. Teori Administrasi Publik. Bandung: Alfabeta.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor

- 1 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- Satori, D., & Komariah, A. 2009. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. 2015. Memahami Penelitian Kualitatif. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. 2016. Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D. Bandung: Alfabeta.
- Sumardjono, S. M. 2009. Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi. Jakarta: Kompas.
- Sutedi, A. 2016. Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya. Jakarta: Sinar Grafika.
- Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Wahab, S. A. 2016. Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik. Jakarta: Bumi Aksara.
- www.gocelbes.com/manado-sulawesi-utara diakses pada 4 Juli 2018 pukul 19:34 WITA
- <https://manadokota.bps.go.id> diakses pada 11 Agustus 2018 pukul 12:30 WITA