

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBUATAN SERTIFIKAT TANAH DI KABUPATEN KEPULAUAN TALAUD

REKLI ESSING  
ALDEN. LALOMA  
NOVVA N. PLANGITEN

*Abstract: The aim of this research is to know the implementation of policy of land certificate in Talaud Islands Regency as the executor of KanTah of Talaud Islands Regency. Larasita is a policy issued by BPN RI in order to maximize services in the field of land is making land certificate by doing direct service to the community. Number of informants 6 people. This research uses descriptive qualitative research type that is a method to describe a social phenomenon or trying to describe certain social phenomena in detail. This research was conducted at the land office of talaud islands district on 14 - 18 May 2018. In the research, to know about the implementation of policy, the writer uses theory from Edwad III where there are four factors influencing it, namely Communication, Resources, disposition and bureaucratic structure. The result of the research shows that the policy of larasita in the district land office. Talaud islands are not implemented because there is no socialization done by the implementing party to the community, lack of human resources consisting of only 9 ASN and 9 PTT, no breakthroughs and positive ideas to improve the service of land certificate (larasita), the last is lack of coordination among policy implementing units.*

*Keywords: Policy Implementation, Land Certificate,*

## PENDAHULUAN

Perkembangan zaman yang semakin pesat mengakibatkan tuntutan pemenuhan berbagai kebutuhan masyarakat menjadi semakin meningkat, terutama kepada institusi birokrasi. Keluhan masyarakat terhadap kurangnya kualitas pelayanan merupakan salah satu indikator yang menunjukkan belum memadainya pelayanan yang diberikan oleh aparatur birokrasi. Tuntutan dan kebutuhan masyarakat tersebut merupakan tantangan bagi birokrasi untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik serta untuk dapat melaksanakan fungsinya dengan baik. Untuk itu, institusi birokrasi perlu menerapkan strategi peningkatan pelayanan yang tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang menghendaki kualitas pelayanan. Penataan dan pembinaan, dan pendayagunaan aparatur yang “gagap teknologi” sangat diperlukan untuk menghadapi tantangan perkembangan zaman ini untuk dapat mencapai pelayanan publik yang berkualitas sesuai dengan yang didambakan masyarakat.

Pembekalan keterampilan dan pengetahuan akan teknologi menjadi kebutuhan bagi aparatur birokrasi saat ini. Peningkatan tuntutan dan kebutuhan masyarakat haruslah diimbangi dengan peningkatan keterampilan dan kompetensi aparatur birokralnya juga. Selain

itu, dituntut juga kinerja yang efektif dan efisien. Dengan ini, pelayanan terhadap masyarakat benar-benar menjadi prioritas utama dan para aparat birokrasi sebagai pelayan masyarakat akan lebih mampu melayani, mengayomi, dan menumbuhkan partisipasi masyarakat, sehingga birokrasi yang baik dan sesuai dengan harapan serta aspirasi masyarakat dapat tercipta.

Salah satu pelayanan yang menjadi sorotan masyarakat sekarang ini adalah pelayanan yang menyangkut proses pengurusan sertifikat tanah. Hal ini didasarkan atas kebutuhan masyarakat atas tanah dan rumah yang kian hari kian meningkat. Maka dapat dipastikan kebutuhan dalam pembuatan sertifikat tanah akan meningkat pula, hal ini karena sertifikat tanah merupakan alat bukti kepemilikan tanah yang sah menurut hukum oleh seseorang.

Mengenai perkembangannya sampai sekarang ini, kebutuhan masyarakat akan tanah dan rumah dapat memunculkan konflik dan sengketa, baik antara perorangan maupun suatu kelompok terkait. Sengketa yang dimaksud diantaranya, sengketa waris, sengketa kepemilikan, sengketa penguasaan tanpa hak atas tanah dan rumah secara perseorangan. Bahkan terjadi penggusuran terhadap bangunan-bangunan liar yang ada di atas tanah

negara atau perorangan. Semuanya itu merupakan fenomena konflik yang kian hari kian banyak terjadi pada saat-saat sekarang ini. Untuk menghindari permasalahan seputar kepemilikan maupun penguasaan atas tanah dan atau rumah, maka perlu diketahui tentang apa saja hal yang penting yang menyangkut hak atas tanah dan atau rumah tersebut.

Demi menjamin kepastian hukum dan ketertiban hukum dalam pembuatan bangunan gedung harus memenuhi persyaratan teknis dan administrasi terkait. Seiring dengan hal tersebut, maka dalam rangka memberikan perlindungan dan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak warga negaranya, baik hak perseorangan maupun publik atas tanah dan rumah. Pemerintah telah menekankan pentingnya pendaftaran hak atas tanah serta pengurusan izin mendirikan bangunan. Berbagai peraturan baik dari sifatnya yang paling umum hingga teknis sekalipun tentang pendaftaran hak atas tanah dan perizinan mendirikan bangunan, baik rumah tinggal ataupun bangunan untuk tempat usaha telah dibuat dan diberlakukan oleh pemerintah. Harapannya, seluruh lapisan masyarakat dapat memperhatikan sejumlah peraturan terkait hal tersebut dengan cermat dan seksama, sehingga benar-benar muncul kesadaran akan pentingnya mengurus bukti hak milik atas tanah dan rumah.

Opini masyarakat tentang persoalan-persoalan atau yang menyangkut rumitnya pengurusan sertifikat tanah dengan waktu yang lama, berbelit-belit, tidak jelas dan sedang permasalahan lain yang mewarnai proses pengurusan surat-surat tanah. Sehingga fenomena yang semacam ini terkesan telah membudaya atau sengaja dilakukan oleh pihak-pihak yang ingin mengambil keuntungan dalam hal ini. Ditambah lagi, keadaan geografis Kabupaten Kepulauan Talaud yang berbentuk kepulauan juga menjadi salah satu penyebab masyarakat enggan untuk melakukan pendaftaran tanahnya ke Kantor Badan Pertanahan Nasional Kab. Kepl. Talaud.

Pemerintah Kabupaten Kepulauan Talaud bekerjasama dengan Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kepulauan Talaud, dalam

hal penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah khususnya dalam pemberian pelayanan prima, telah melakukan inovasi dan terobosan dengan merumuskan salah satu bentuk program pelayanan di bidang sertifikasi pertanahan. Adapun model pelayanan yang dimaksud adalah Layanan Rakyat untuk Sertifikat Tanah di Kabupaten Kepulauan Talaud yang disingkat Larasita. Larasita sendiri merupakan suatu sistem aplikasi pelayanan LOC (*Land Office Computerization*) yang dilakukan secara *mobile* dengan memanfaatkan teknologi Wi-Fi atau disebut *LOC Mobile* yang dapat mengujungi masyarakat di wilayah Kabupaten Kepulauan Talaud dimanapun mereka berada.

Dengan LARASITA, kantor pertanahan menjadi mampu menyelenggarakan tugas-tugas pertanahan dimanapun target kegiatan berada. Pergerakan tersebut juga akan memberikan ruang interaksi antara aparat Badan Pertanahan Nasional khususnya aparat BPN Kab. Kepl. Talaud dengan masyarakat sampai pada tingkat kecamatan, kelurahan/desa, dan tingkat komunitas masyarakat, di seluruh wilayah kerjanya, terutama pada lokasi yang jauh dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Kab. Kepl. Talaud.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Konsep Pelaksanaan (Implementasi)**

Dalam setiap perumusan suatu kebijakan apakah menyangkut program maupun kegiatan-kegiatan selalu diiringi dengan suatu tindakan pelaksanaan atau implementasi. Karena betapapun baiknya suatu kebijakan tanpa implementasi, maka tidak akan banyak berarti. Berikut disampaikan beberapa pengertian implementasi menurut para ahli. Pengertian pelaksanaan seperti yang dikemukakan oleh Pariata Westra. Dkk (2000: 256) adalah : “Aktivitas atau usaha-usaha yang dilakukan untuk semua rencana dari kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan, dan dilengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana pelaksanaannya, kapan waktu mulai dan berakhirnya dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan”.

Dalam bukunya Public Policy, Riant Nugroho (2009, 494-495) memberi makna implementasi kebijakan sebagai “cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang”. Ditambahkan pula, bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan, ada dua pilihan langka yang ada, yaitu : langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Adapun definisi Pelaksanaan (Implementasi) menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1983; 61) sebagaimana yang dikutip dalam buku Leo Agustino (2006;139), yaitu : Pelaksanaan (implementasi) kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk Undang undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin dibatasi, menyebutkan secara tegas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Van Meter dan Van Horn (Budi Winarno, 2002; 102) membatasi pelaksanaan (Implementasi) sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan individu-individu (kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya.

Michael Howlet dan M. Ramesh (1995;11) dalam buku Subarsono (2006; 13), bahwa Pelaksanaan (Implementasi) adalah proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil. Dalam proses implementasi (pelaksanaan) sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak, seperti yang dikemukakan oleh Syukur Abdullah (2000;11), yaitu :

1. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan
2. *Target Groups*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan

diharapkan dapat menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan

3. Unsur pelaksana (Implementor), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Grindle menjelaskan bahwa pelaksanaan (Implementasi) kebijakan akan dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks kebijakan, (Subarsono, 2011).

Yang termasuk isi kebijakan yaitu :

1. Kepentingan
2. Jenis manfaat
3. Derajat perubahan yang diinginkan
4. Kedudukan pembuat kebijakan
5. Pelaksana
6. Sumber daya

Sedangkan konteks kebijakan terdiri dari :

1. Kekuasaan
2. Karakteristik lembaga
3. Kepatuhan

### **Model Implementasi**

Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi kebijakan tentang implementasi adalah teori yang dikemukakan oleh George III Edward : 1988. Dimana implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil, dimana dalam pemdapatnya ada empat variabel dalam implementasi kebijakan yaitu Komunikasi (*Communications*), Sumber daya (*resources*), Disposisi, dan Struktur Birokrasi. (Edward dalam Widodo, 2011:96-110)

### **Konsep Kebijakan**

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan istilah *policy*. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah *policy* ke dalam bahasa Indonesia.

Kebijakan memiliki banyak sekali pengertian, salah satunya yang dikemukakan oleh Edi Suharto (2005), bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat

secara terencana dan konsistensi dalam mencapai tujuan tertentu. Sementara, menurut Elau dan Prewitt dalam buku Edi Suahrto, kebijakan adalah Sebuah ketepatan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsistensi dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya (yang terkena kebijakan itu

Dalam bukunya Said Zainal Abiding (2002) menyatakan bahwa secara umum suatu kebijakan dianggap berkualitas dan mampu dilaksanakan bila mengandung beberapa elemen, yaitu :

- a. Rasional, yaitu tujuan dapat dipahami atau diterima oleh akal yang sehat. Hal ini terutama dilihat dari faktor-faktor pendukung yang tersedia, dimana suatu kebijakan yang tidak mempertimbangkan faktor pendukung tidak dapat dianggap kebijakan nasional.
- b. Diinginkan (*desirable*), yaitu tujuan dari kebijakan menyangkut kepentingan orang banyak, sehingga mendapat dukungan dari banyak pihak.
- c. Asumsi yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan itu realistis, asumsi tidak mengada-ada. Asumsi juga menentukan tingkat validitas suatu kebijakan.
- d. Informasi yang digunakan cukup lengkap dan benar, dimana suatu kebijakan menjadi tidak tepat jika didasarkan pada informasi yang tidak benar atau sudah kadaluarsa.

### **Serifikat Tanah**

#### **1. Pengertian Tanah**

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Dasar kepastian hukum dalam peraturan-peraturan hukum tertulis sebagai pelaksana Undang-Undang Pokok Agraria.

Undang-Undang No 5 Tahun 1960, memungkinkan para pihak-pihak yang berkepentingan dengan mudah mengetahui hukum yang berlaku dan wewenang serta kewajiban yang ada atas tanah yang

dipunyai. Karena kebutuhan manusia terhadap tanah dewasa ini makin meningkat. Hal ini disebabkan semakin bertambahnya jumlah penduduk, sementara disisi lain luas tanah tidak bertambah.

#### **2. Pengertian Hak Milik**

Pengertian hak milik berdasarkan Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria bahwa merupakan hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan memberi wewenang untuk mempergunakan bagi segala macam keperluan selama waktu yang tidak terbatas sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu. Dalam ayat ini dirumuskan hak milik menurut UUPA ini lebih lanjut. Ditegaskan bahwa hak milik inilah merupakan hak yang “paling kuat, yang dapat diperoleh oleh seseorang atas tanah. Sifat lainnya dari hak milik ini ialah bahwa hak ini adalah hak yang “paling penuh”. Adanya ketentuan bahwa hak milik ini ialah hak yang terkuat dan “terpenuh”, tidak boleh ditafsirkan sedemikian rupa hingga artinya “mutlak”, serta tidak dapat diganggu gugat.

#### **3. Tinjauan Tentang Akta**

##### **a. Pengertian Akta**

Istilah akta dalam Bahasa Belanda disebut “acte/akta” dan dalam Bahasa Inggris disebut “act/deed”, pada umumnya mempunyai dua arti yaitu :

- 1) Perbuatan (*handeling*) atau perbuatan hukum (*rechtshandeling*); itulah pengertian yang luas, dan ;
- 2) Suatu tulisan yang dibuat untuk dipakai/digunakan sebagai bukti perbuatan hukum tersebut, yaitu berupa tulisan yang ditujukan kepada pembuktian sesuatu.

#### **4. Pengertian Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran tanah yang merupakan *legal cadastre*, yaitu : “suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara atau Pemerintah secara terus-menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah

tertentu yang ada diwilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya”

### **Konsep Larasita (Layanan Rakyat Untuk Sertifikat Tanah)**

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2009 Tentang LARASITA Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, dikatakan bahwa dalam rangka mendekatkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia kepada masyarakat dikembangkan pola pengelolaan pertanahan yang disebut dengan LARASITA.

LARASITA adalah Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah, yang merupakan kebijakan inovatif yang beranjak dari pemenuhan rasa keadilan yang diperlukan, diharapkan dan dipikirkan oleh masyarakat. Larasita menggunakan layanan sistem *front office mobile* secara online dengan kantor pertanahan setempat dengan memadukan teknologi informasi dengan pelayanan petugas BPN dalam bentuk pelayanan bergerak, sehingga diharapkan dapat mampu menghapus praktik persoalan mengenai pembuatan sertifikat tanah karena program Larasita bertujuan untuk menembus daerah-daerah yang sulit dijangkau, sehingga masyarakat yang tinggal di daerah terpencil tersebut dengan mudah mendapatkan pelayanan pertanahan tanpa harus menempuh jarak yang jauh dan biaya transportasi yang besar.

Tujuan Larasita adalah mendekatkan layanan pertanahan kepada masyarakat sehingga masyarakat dapat lebih mudah mendapatkan pelayanan dan informasi pertanahan, mengurangi beban biaya transportasi masyarakat saat mendaftar dan mengambil sertipikat, menghilangkan campur tangan pihak ketiga yang berkaitan dengan pelayanan pertanahan yang disinyalir sebagai salah satu bagian yang turut merusak citra Badan Pertanahan Nasional, memberikan kepastian

pelayanan pertanahan yang bertanggung jawab. Sementara itu Larasita sendiri memerlukan mobilisasi yaitu Mobil Larasita yang berfungsi sebagai loket pelayanan bergerak (*mobile front office*) dan kendaraan untuk kegiatan penyuluhan pertanahan, menerima pengaduan dan lainnya yang secara langsung dilayani oleh Petugas dari Kantor Pertanahan setempat.

## **METODE PENELITIAN**

### **Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Krik and Miller mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya (Moleong, 2007:3). Oleh karena itu, strategi penelitian ini terarah pada penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif. Bogdan dan Taylor mengatakan metodologi kualitatif sebagai prosedur-prosedur penelitian yang digunakan untuk menghasilkan data deskriptif, yang ditulis atau yang diucapkan orang dan perilaku-perilaku yang dapat diamati (Pawito, 2007:84). Studi deskriptif kualitatif adalah suatu metode untuk menggambarkan suatu gejala-gejala sosial atau berusaha mendiskripsikan fenomena sosial tertentu secara terperinci.

### **Fokus Penelitian**

Penetapan fokus dalam penelitian kualitatif bertujuan untuk memberikan batasan dalam pengumpulan data, sehingga peneliti dapat lebih memfokuskan penelitian terhadap masalah-masalah yang menjadi tujuan penelitian. Melalui fokus penelitian, informasi yang terdapat dilapangan dapat dipilih sesuai dengan kajian permasalahan.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah:

1. Aspek Komunikasi, yang berkenaan dengan :
  - a) Upaya penyampaian/memberikan informasi yang jelas, akurat dan konsisten kepada masyarakat tentang proses, waktu dan biaya pembuatan sertifikat tanah.

- b) Sebagai petunjuk pelaksanaan kebijakan
- 2. Aspek Sumber Daya yang berkenaan dengan :
  - a) Tingkat pendidikan/keahlian petugas pelaksana kebijakan
  - b) Tingkat pemahaman petugas pelaksana terhadap program/kebijakan yang dilaksanakan.
  - c) Fasilitas yang menunjang pelaksanaan program/kebijakan
- 3. Aspek disposisi, yang berkenaan dengan sikap pelaksanaan terhadap peraturan
- 4. Aspek struktur birokrasi, yang berkenaan dengan :
  - a) Penyesuaian prosedur kerja dalam pelaksanaan kebijakan
  - b) Koordinasi antar unit pelaksana kebijakan

#### **Lokasi Penelitian**

Sesuai dengan judul penelitian ini Implementasi Kebijakan Pembuatan Sertifikat Tanah di Kabupaten Talaud, maka penelitian ini dilakukan di kantor BPN Kabupaten Talaud yang merupakan pelaksana kebijakan tersebut.

#### **Informan Penelitian**

Menurut Sugiyono (2012:108) informan merupakan orang yang menguasai dan memahami data, informasi, ataupun fakta dari suatu objek penelitian. Informan dalam penelitian ini adalah kepala bagian yang bertanggungjawab dalam pembuatan sertifikat tanah serta pegawai yang bertugas pada loket-loket yang dimana proses pembuatan sertifikat itu berjalan . Untuk mencapai kedetailan informasi, maka dalam menentukan informan, peneliti menggunakan teknik *Purposive Sampling* yang artinya teknik untuk menentukan sampel penelitian dengan beberapa pertimbangan tertentu yang bertujuan agar data yang diperoleh nantinya bisa lebih representatif.

Adapun pihak-pihak yang akan menjadi informan dalam penelitian ini antara lain :

1. Kepala Kantor Badan Pertanahan Kab. Kepl Talaud : 1 Orang
2. Kabag Tata Usaha : 1 Orang
3. Kasubsidi Pemberdayaan Masyarakat : 1 Orang
4. Masyarakat : 3 Orang

#### **A. Sumber Data**

Menurut Loftland dalam Moleong (2007:157) sumber data utama pada penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti sumber data tertulis. Adapun sumber data dalam penelitian ini adalah :

1. Data Primer
2. Data Sekunder

#### **B. Teknik Pengumpulan Data**

Untuk memperoleh data yang benar dan akurat sehingga mampu menjawab permasalahan penelitian. Maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Wawancara (*interview*)

Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti ingin melakukan studi dan ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam. Seperti diungkap Esterberg dalam Sugiyono (2012:231) yaitu wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu.

2. Dokumentasi

Menurut Sugiyono (2012:240) dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang. Studi dokumen merupakan pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara dalam penelitian kualitatif. Teknik dokumentasi pada penelitian ini dengan cara mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis yang diperoleh dari yang menjadi lokasi penelitian, yaitu Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Talaud.

3. Observasi

Observasi digunakan untuk memperoleh data dengan cara melakukan pengamatan secara sistematis pada obyek penelitian. Pengamatan langsung di lapangan dilakukan untuk mengetahui kondisi dan lokasi penelitian. Nasution dalam Sugiyono (2012:226) menyatakan bahwa observasi adalah dasar semua ilmu

pengetahuan. Para ilmuwan hanya dapat bekerja berdasarkan data, yaitu fakta mengenai dunia kenyataan yang diperoleh melalui observasi. Observasi dilakukan dengan mengamati proses pelaksanaan program sertifikat dengan mewawancarai informan yang benar-benar mengetahui dan melakoni proses pembuatan sertifikat tanah di Badan Pertanahan Nasional kabupaten Talaud.

### **Teknik Analisis Data**

Penelitian ini menggunakan proses analisis data model interaktif dari Miles dan Huberman (Punch, 1998:202-204 dalam Pawito, 2007:104).

1. Reduksi data diartikan secara sempit sebagai proses pengurangan data, namun dalam arti yang lebih luas adalah proses penyempurnaan data, baik pengurangan terhadap data yang kurang perlu dan tidak relevan, maupun penambahan terhadap data yang dirasa masih kurang.
2. Penyajian data merupakan proses pengumpulan informasi yang disusun berdasar kategori atau pengelompokan-pengelompokan yang diperlukan. Interpretasi data merupakan proses pemahaman makna dari serangkaian data yang telah tersaji, dalam wujud yang tidak sekedar melihat apa yang tersurat, namun lebih pada memahami atau menafsirkan mengenai apa yang tersirat di dalam data yang telah disajikan.
3. Penarikan kesimpulan merupakan proses perumusan makna dari hasil penelitian yang diungkapkan dengan kalimat yang singkat-padat dan mudah dipahami, serta dilakukan dengan cara berulang kali melakukan peninjauan mengenai kebenaran dari penyimpulan itu, khususnya berkaitan dengan relevansi dan konsistensinya terhadap judul, tujuan dan perumusan masalah yang ada.

### **HASIL PENELITIAN**

Sebelum masuk dalam pembahasan penulis akan mendeskripsikan hasil penelitian yang di

lakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud sebagai berikut.

Prosedur Pelayanan Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah pada Program Larasita di Kabupaten Kepulauan Talaud.

1. Pengurusan berkas-berkas dan syarat-syarat di Kantor Desa atau Kelurahan dan Kecamatan, meliputi :
  - a. Surat permohonan
  - b. Identitas para pihak (fotokopi KTP) dengan menunjukkan aslinya

Bukti-bukti tertulis, antara lain :

- a. Pethuk, Letter C, Girik/Pipil
- b. Segel (Surat Bukti Jual Beli Tanah Adat) atau akta PPAT
- c. Putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap
- d. Bukti lain dengan disertai pernyataan yang bersangkutan dengan kesaksian dua orang penduduk setempat.

Apabila surat bukti tidak ada dilampirkan dengan :

- 1) Pernyataan pemohon
- 2) Keterangan Kades atau Lurah dengan saksi dua orang penduduk setempat yang membenarkan penguasaan tanah tersebut.
- 3) Pendaftaran melalui Larasita, meliputi :
  - a) Penerimaan pendaftaran
  - b) Pengisian Daftar-daftar Isian
2. Pengumpulan data yuridis dan data fisik
3. Pengumuman data fisik dan data yuridis
4. Pengesahan data fisik dan data yuridis
5. Pembukuan Hak
6. Penerbitan Sertifikat Tanah

### **Pembahasan**

Hal ini sesuai dengan teori yang dikemukakan George Edward III bahwa ada 4 faktor yang mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan atau program yaitu, Komunikasi, sumberdaya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi yang di kategorikan sebagai faktor penghambat dan faktor pendukung.

1. Faktor Pendukung
  - a. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi merupakan salah satu dari empat faktor yang mempengaruhi jalannya implementasi atau penerapan suatu kebijakan. Dimana dari hasil penelitian dan pengamatan

langsung yang dilakukan penulis, menyatakan bahwa secara mendasar satu-satunya faktor yang mendukung jalannya penerapan kebijakan program Larasita di Kabupaten Kepulauan Taaud adalah struktur birokrasi. Hal ini disebabkan karena dalam menjalankan atau menerapkan kebijakan program Larasita maka Badan Pertanahan Nasional yang menjadi *leading sector* dari pelaksanaan program Larasita atau dengan kata lain, Badan Pertanahan Nasional disini yang bertindak sebagai badan pelaksana yang nantinya menunjuk Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota diseluruh Indonesia sebagai pelaksana yang ada di wilayah masing-masing. Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan.

Menanggapi implementasi kebijakan program Larasita, penulis sendiri mengkategorikannya sebagai suatu bentuk implementasi kebijakan yang bersifat kompleks yang mana menuntut adanya kerjasama banyak pihak baik itu Kantor Pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud maupun masyarakat sebagai sasaran dari kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidakefektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka memahami struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik. Menurut Edwards III dalam Winarno, terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: "Standard Operational Procedure (SOP) dan fragmentasi".

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka secara garis besar faktor struktur birokrasi dapat membantu terselenggaranya kebijakan program larasita di Kabupaten Kepulauan Talaud, namun disisi lain terselenggaranya suatu

kebijakan secara optimal atau efektif tidak hanya didukung oleh satu faktor tapi beberapa faktor.

## 2. Faktor Penghambat

### a. Komunikasi

Sebagaimana yang kita ketahui bersama bahwa salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan program larasita adalah faktor komunikasi. Namun sebelum itu, perlu diketahui bahwa implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Hal inilah yang tidak berjalan secara efektif dalam pelaksanaan kebijakan program larasita di Kabupaten Kepulauan Talaud dimana para aktor-aktor yang terlibat langsung didalam pelaksanaan program larasita tidak berperan aktif didalam pelaksanaan program sehingga komunikasi tidak berjalan baik antara pelaksana kebijakan sesuai dengan tuntutan kebijakan yang dikeluarkan.

Dari hasil pengamatan langsung di lapangan yang dilakukan oleh penulis memperlihatkan bahwa kurangnya konsistensi atau keseragaman dari pada ukuran dasar dan tujuan dari program kebijakan Larasita yang dikomunikasikan dengan kurang begitu baik di Kabupaten Kepulauan Talaud sehingga implementor seakan-akan kurang begitu mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan dari pada kebijakan Larasita yang hendak diterapkan atau dilaksanakan di Kabupaten Kepulauan Talaud. Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Inilah yang menyebabkan sumber informasi yang berbeda sehingga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula.

Kemudian fakta yang terjadi di lapangan yang ditemukan oleh penulis yaitu tidak adanya komunikasi yang terjalin antara implementor dengan sasaran kebijakan atau dengan kata lain masyarakat. Berikut merupakan kutipan wawancara langsung yang dilakukan oleh

peneliti dengan salah seorang masyarakat yang mengatakan bahwa, selama ini yang kita tahu kalau kita mau mengurus sertifikat tanah cuma satu cara yaitu dengan mendatangi kantor agraria (Kantor Pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud) yang ada di Melonguane.

Hasil wawancara di atas menunjukkan secara jelas bahwa sampai saat ini keberadaan dari pada kebijakan program larasita di Kabupaten Kepulauan Talaud secara mayoritas masyarakat belum mengetahuinya. Hal ini disebabkan karena kurangnya sosialisasi antara implementor dengan masyarakat. Fakta ini juga diakui oleh pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud yang secara jelas mengatakan bahwa selama ini dalam mensosialisasikan kebijakan Larasita hanya diikuti dalam mensosialisasikan program-program lain dari Kantor Pertanahan seperti program prona.

#### b. Sumber Daya

Faktor selanjutnya yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan program larasita di Kabupaten Kepulauan Talaud sehingga penulis mengkategorikan sebagai kebijakan yang kurang efektif adalah faktor sumberdaya. Sementara kalau kita berbicara masalah sumberdaya, kita harus tahu komponen-komponen apa yang terkait di dalamnya. Komponen sumberdaya itu meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Melihat hal tersebut, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis menunjukkan bahwa dari faktor sumberdaya, pelaksanaan dari pada kebijakan program larasita di Kabupaten Kepulauan Talaud memang masih jauh dari keefektifan dan tuntutan dari pada maksud dan tujuan dari peraturan yang menyangkut tentang kebijakan

program Larasita. Penulis menyatakan hal yang demikian karena hasil penelitian menunjukkan bahwa jumlah staf yang dimiliki oleh Kantor badan Pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud hanya berjumlah 18 orang, dimana yang bertindak sebagai implementor kebijakan program Larasita hanya empat orang dengan kemampuan skill yang pas-pasan.

Dengan sumberdaya manusia yang terbilang cukup sedikit itulah yang melayani 19 Kecamatan, 142 desa, dan 11 kelurahan yang tersebar di wilayah Kabupaten Kepulauan Talaud dengan jarak yang cukup jauh antara satu kecamatan dengan kecamatan yang lain. Selanjutnya dari komponen fasilitas-fasilitas yang dipakai untuk melakukan kegiatan program Larasita yang terdiri atas kendaraan roda empat dan roda dua cukup minim dimana kantor pertanahan Kabupaten Luwu Timur hanya memiliki satu unit mobil Larasita dan dua unit motor dan diperparah lagi dengan tidak adanya perangkat-perangkat pendukung yang tersedia didalam kendaraan operasional tersebut seperti ketersediaan komputer dan *wireless internet* yang biasanya dipergunakan untuk melakukan pengimputan data pemohon. Ketersediaan kendaraan operasional (mobil dan motor) itupun selama ini disalah gunakan oleh aparatur kantor pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud dimana kendaraan yang semestinya digunakan untuk melayani masyarakat yang bermohon melalui program larasita hanya dipakai sebagai kendaraan untuk turun mengukur objek tanah yang ada di lapangan. Fenomena inilah yang mendasari penulis menyatakan bahwa sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program larasita secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pelayanan dilapangan dengan baik. Apalagi diperparah dengan keterbatasan sarana dan prasarana yang merupakan hal penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan.

Sementara kenyataan dilapangan menunjukkan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana dilapangan. Kekurangan informasi/pengetahuan bagaimana

melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab, atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan inefisien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada.

Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor, terakhir yang menyangkut sumberdaya adalah ketersediaan fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program larasita harus terpenuhi seperti, peralatan yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

#### c. Sikap atau Disposisi

Selain faktor komunikasi dan sumberdaya, salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Dimana Menurut Edward III dalam Winarno mengemukakan bahwa "kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah-satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif". Artinya Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan yang besar implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan keputusan awal.

Namun dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis menunjukkan bahwa para implementor baik yang berada di kantor Badan Pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud maupun para implementor yang ditugaskan langsung untuk turun ke lapangan tidak serius dalam melaksanakan kebijakan program larasita di wilayah Kabupaten Kepulauan Talaud. Penulis menyatakan demikian karena selama ini dalam hal sosialisasi kebijakan program larasita hanya diikuti dalam proses sosialisasi program-program lain yang dimiliki oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud seperti contohnya prona dan lain sebagainya. Berikut merupakan kutipan hasil wawancara langsung yang dilakukan oleh

penulis dengan pihak dari Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud yang mengatakan bahwa selama ini yang kami lakukan dalam hal sosialisasi terkait dengan program larasita itu kami ikutkan dalam mensosialisaikan program-program lain dari Kantor Pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud seperti sosialisai tentang program prona, dari itulah kita juga memperkenalkan program larasita.

Dari hasil wawancara langsung yang dilakukan oleh penulis menunjukkan bahwa para implementor dari kebijakan program larasita setengah hati dalam melaksanakan program larasita di Kabupaten Kepulauan Talaud karena adanya tumpang tindih antara kebijakan yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional RI (Program Larasita dengan Prgram Prona).

Disamping itu ketidak efisienan dari pelaksanaan kebijakan program larasita disebabkan pula oleh kurangnya dukungan dari pimpinan, sebagaimana kita ketahui bersama bahwa dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Namun, selama ini yang terjadi di lapangan terkait dengan pelaksanaan program larasita di Kabupaten Kepulauan Talaud yaitu menempatkan pelaksana dengan orang-orang yang kurang respek dalam mendukung program karena kurangnya sumberdaya yang tersedia, kurang memperhatikan keseimbangan antara luas wilayah cakupan dengan jumlah pelaksana yang ada di daerah. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan atau program.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

#### 1. Komunikasi

Komunikasi merupakan faktor yang menjadi penyebab tidak terlaksananya kebijakan program Larasita di Kabupaten Kepulauan Talaud karena kurangnya konsistensi atau keseragaman dari pada ukuran dasar dan tujuan dari program kebijakan larasita yang dikomunikasikan

dengan kurang begitu baik di Kabupaten Kepulauan Talaud komunikasi yang kurang efektif sehingga kebijakan program larasita yang merupakan terobosan dalam dunia pertanahan tidak berjalan sesuai dengan tuntutan peraturan yang berlaku di wilayah Kabupaten Kepulauan Talaud yaitu kurangnya komunikasi antara implementor dalam hal ini aparat pelaksana kebijakan dengan Lembaga pertanahan yang tingkatannya lebih tinggi seperti kantor wilayah yang ada di Kota Manado dan Kantor Badan Pertanahan Nasional yang ada di tingkat pusat, dan juga pihak implementor sendiri dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud mengakui bahwa mereka lakukan dalam hal sosialisasi terkait dengan program larasita itu mereka hanya mengikutkan dalam sosialisai program-program lain dari Kantor Pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud seperti sosialisai tentang program prona, dari itulah mereka memperkenalkan program larasita.

## 2. Sumber Daya

Sumberdaya merupakan faktor kedua yang menyebabkan kebijakan program larasita di Kabupaten Kepulauan Talaud kurang efektif dalam pelaksanaannya karena komponen-komponen yang terkandung didalam sumberdaya seperti jumlah staf, keahlian dari para pelaksana yang terbilang minim, dimana pegawai yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud hanya berjumlah 18 orang yang terdiri dari 9 orang yang berstatus PNS dan 9 orang juga berstatus Pegawai Tidak Tetap (PTT) yang melayani 19 kecamatan yang tersebar di Kabupaten Kepulauan Talaud, serta kurangnya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan program larasita Kantor Pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud hanya memiliki satu unit mobil larasita dan dua unit motor serta kurangnya jaringan internet juga menghambat pelaksanaan program tersebut.

## 3. Disposisi

Sikap atau disposisi juga merupakan faktor kurang mendukung pelaksanaan kebijakan program larasita di Kabupaten Kepulauan Talaud. Implementor terlihat tidak serius dalam melaksanakan kebijakan program larasita di wilayah Kabupaten Kepulauan Talaud karena selama ini mereka dalam melakukan sosialisai terkait dengan program larasita itu mereka ikutkan dalam mensosialisasikan program-program lain dari Kantor Pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud seperti sosialisai tentang program prona, dari itulah mereka program larasita.

## 4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi adalah faktor yang secara mendasar mendukung pelaksanaan kebijakan program Larasita di Kabupaten Kepulauan Talaud karena dari segi *standard operational procedure (SOP)* yang secara jelas melalui Per Ka BPN RI No 4 Tahun 2006 tertera secara jelas menjelaskan secara rinci struktur organisasi dan *standard operational procedure (SOP)* dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota seluruh Indonesia dan ditunjang lagi dengan Per Ka BPN RI No 18 Tahun 2009 tentang Larasita, secara fragmentasi pelaksanaan dari pada kebijakan program Larasita di Kabupaten Kepulauan dapat terlaksana karena kurang memerlukan koordinasi. Koordinasi yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan program Larasita di Kabupaten Kepulauan Talaud hanya koordinasi antara Kantor Pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud dengan beberapa kecamatan yang menjadi wilayah prioritas program.

## Saran

Maka adapun saran-saran atau masukan yang penulis sampaikan yaitu :

1. Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ex BPN RI) sebagai lembaga yang bertanggung jawab langsung terkait pelaksanaan dari pada kebijakan program Larasita harus membentuk suatu tim yang mana nantinya tim ini bekerja untuk

- mengevaluasi dari pada pelaksanaan daripada kebijakan program Larasita di seluruh Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia khususnya yang berada di pelosok-pelosok tanah air.
2. Kantor Pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud sebagai objek penelitian yang dilakukan oleh penulis sebaiknya harus tanggap didalam menghadapi segala macam permasalahan yang dihadapi dalam hal pelaksanaan dari kebijakan program Larasita seperti kekurangan sumberdaya manusia secara umum, keterbatasan sarana dan prasarana yang selama ini menjadi kendala dalam melaksanakan program larasita.
  3. Kantor Pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud sebagai objek penelitian yang dilakukan oleh penulis melalui aparatur- aparatur yang ada didalamnya harus lebih mensosialisasikan akan maksud dan tujuan dari kebijakan program Larasita di wilayahnya agar terjadi komunikasi yang efektif antara pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Kepulauan Talaud dengan masyarakat Kabupaten Kepulauan Talaud.
  4. Bagi masyarakat Kabupaten Kepulauan Talaud sebaiknya agar lebih pro aktif dalam menanggapi kebijakan yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional RI dan saling menginformasikan antara satu masyarakat dengan masyarakat lainnya.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Agustino, L. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta
- Subarsono, A. 2006. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Subarsono, A. 2011. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Abdullah, S. 2000. *Budaya Birokrasi Indonesia*. Jakarta: PT Pustaka Utama Grafika
- Abidin, S. Z 2002. *Kebijakan Publik Edisi Revisi*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.

- Moleong, L.J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya Offset.
- Nugroho, R. 2009. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Pawito. 2007. *Penelitian Komunikasi Kualitatif*. Yogyakarta: Pelangi Aksara Yogyakarta.
- Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Suharto, E. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: Rafika Aditama.
- Westra, P. 2000. *Ensiklopedia Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.
- Winarno, B. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo