

## IMPLEMENTASI PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DI KABUPATEN KEBUMEN

**Joko Pitoyo Cahyono<sup>1</sup>, Dwiyanto Indiahono<sup>2</sup>, Slamet Rosyadi<sup>3</sup>**

<sup>1,2,3</sup>Jurusan Administrasi Publik, Universitas Jenderal Soedirman, Indonesia

[joko.cahyono@mhs.unsoed.ac.id](mailto:joko.cahyono@mhs.unsoed.ac.id)

### ABSTRAK

Implementasi kebijakan pertanahan hingga saat ini masih banyak mengalami kendala, sehingga masih banyak konflik pertanahan yang terjadi di tengah masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis aspek komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi dalam menentukan pencapaian implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Kebumen. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Penelitian dilaksanakan di Kabupaten Kebumen. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Analisis data dilakukan dengan metode analisis model interaktif dan pengujian keabsahan data dengan teknik triangulasi. Hasil penelitian menggambarkan aspek komunikasi sudah berjalan secara efektif, meliputi mekanisme publikasi, sistem koordinasi dan keterbukaan informasi sudah terpenuhi dengan baik. Aspek sumber daya menjadi faktor penghambat, pertama kurangnya jumlah SDM sebagai tim penggerak, kedua Pembiayaan yang bersifat swadaya yang disepakati bersama dirasa masih terlalu tinggi bagi sebagian masyarakat, sedangkan subsidi yang diberikan oleh pemerintah Kabupaten Kebumen belum mencukupi. Aspek disposisi dan struktur birokrasi menjadi faktor pendukung. Wilayah yang memiliki pencapaian program PTSL tinggi disebabkan dapat memobilisasi kegiatan secara swadaya, sedangkan di wilayah yang pencapaiannya rendah disebabkan kurangnya komitmen dan keterlibatan pemerintah kabupaten dalam merealisasikan alokasi anggaran biaya PTSL, Pembentukan panitia adjudikasi yang belum memenuhi struktur serta masih rendahnya dukungan pemerintah desa untuk memobilisasi partisipasi masyarakat Pada aspek struktur birokrasi pembentukan kepanitiaan pelaksana PTSL di tingkat desa tidak berjalan sebagaimana mestinya.

**Kata Kunci:** Disposisi, Implementasi, Kebijakan Pertanahan, Komunikasi, Sumberdaya, Struktur Birokrasi

### ABSTRACT

The implementation of land policies are still experiencing many obstacles, so that there are still many land conflicts that occur in the community. This study aims to determine and analyze aspects of communication, resources, disposition and bureaucratic structure in determining the achievement of the implementation of the Complete Systematic Land Registration Program (PTSL) in Kebumen Regency. The method used in this research is qualitative method. The research was conducted in Kebumen Regency. Data was collected through interviews, observation and documentation. Data analysis was carried out by using interactive model analysis method and testing the validity of the data by using triangulation technique. The results of the study illustrate that the communication aspect has been running effectively, such as the publication mechanism, the coordination system and information disclosure have been fulfilled properly. The aspect of resources is a factor that hinders the achievement, firstly, the lack of implementing human resources as a driving team that must reach all sub-districts, secondly, self-supporting financing that is self-subsistent which was mutually agreed was deemed too much for some people, while the subsidy provided by the Kebumen Regency government was not sufficient. Aspects of disposition and bureaucratic structure are factors that support the successful implementation, in areas with high achievement caused that they can mobilize activities independently, while in areas with low achievement due to the lack of commitment and involvement of the district government in realizing the budget allocation. The formation of an adjudication committee that has not met

the structure and the low support from the village government to mobilize community participation. in the aspect of the bureaucratic structure, the establishment of the PTSL implementing committee at the village level did not run as it should.

**Keywords:** Bureaucratic Structure, Communication, Disposition, Implementation, Land Policy, Resources

## PENDAHULUAN

Permasalahan agraria di Indonesia tidak dapat terlepas dari kebijakan pendaftaran tanah yang dikeluarkan oleh pemerintah. Faktor penyebab terjadinya konflik di bidang pertanahan di Indonesia antara lain tumpang tindih hak atas tanah maupun hak pengelolaan, ketimpangan dalam struktur penguasaan tanah, inkonsistensi baik secara vertikal maupun secara horizontal peraturan perundang-undangan yang memiliki kaitan dengan hak pengelolaan dan hak atas tanah, praktek-praktek manipulasi dalam perolehan hak atas tanah dan hak kelola tanah. Sehingga pada masa lalu dan di era reformasi masa sekarang ini muncul gugatan terhadap hak atas tanah dan hak pengelolaan, dualisme kewenangan (pusat-daerah) tentang urusan pertanahan serta ketidakjelasan mengenai kedudukan hak ulayat dan masyarakat hukum adat dalam sistem perundang-undangan agraria (Kemen ATR/BPN, 2018).

Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN telah meluncurkan Program Prioritas Nasional berupa Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam rangka untuk menanggulangi permasalahan dan diharapkan dapat mewujudkan pembangunan yang nyata bagi Indonesia. Program PTSL telah berjalan sejak tahun 2017 dan direncanakan akan berlangsung hingga tahun 2025 dengan harapan seluruh bidang tanah di Indonesia sudah terdaftar atau sudah bersertipikat, serta program PTSL ini dapat mempermudah pemerintah daerah untuk melakukan penataan daerahnya.

Melihat pencapaian implementasi program PTSL di Kabupaten Kebumen, tahun 2018 hingga tahun 2020 menunjukkan adanya gaps terhadap tujuan implementasi program yaitu pencapaian implementasi yang belum optimal. Pencapaian sertipikasi bidang tanah cenderung menurun dari tahun sebelumnya dapat diebabkan oleh faktor-faktor penentu keberhasilan implementasi. Capaian PTSL di beberapa desa masih jauh dari harapan khususnya terjadi pada Desa Gondanglegi Kecamatan Ambal yang menjadi desa dengan pencapaian PTSL paling rendah di Kabupaten Kebumen yaitu 34,10%. Dari 2.416 bidang tanah yang terdata di desa, hanya terealisasi sebanyak 824 bidang tanah yang menjadi sertipikat hak atas tanah (BPN Kebumen, 2020).

Implementasi kebijakan menjadi salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Menurut Edwards III (1980) bahwa tanpa implementasi yang efektif keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Keberhasilan suatu kebijakan ditentukan melalui empat aspek penentu bagi keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana, dan struktur organisasi termasuk tata aliran kerja birokrasi. Beberapa studi implementasi kebijakan yang mengacu pada teori Edward III, diantaranya menjelaskan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan mencakup faktor komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Diantaranya hasil studi yang dilakukan oleh Tarigan (2013) yang menyebutkan implementasi kebijakan ditentukan beberapa faktor pendukung implementasi yaitu sumber daya (anggaran), sikap dan struktur birokrasi, sedangkan yang menjadi faktor kendala adalah komunikasi dan sumber daya (sumber daya manusia).

Mengacu pada faktor penentu keberhasilan implementasi, hasil identifikasi beberapa faktor dalam implementasi program PTSL di Kabupaten Kebumen yang dapat menjadi faktor penghambat implementasi program PTSL meliputi: pertama, aspek komunikasi diidentifikasi masih kurangnya sosialisasi dan penyuluhan kepada masyarakat sehingga hal yang terjadi adalah masih terjadi

simpang siur terkait dengan besaran biaya pendaftaran tanah. Padahal berdasarkan aturan sebagaimana Keputusan Bersama 3 (tiga) Menteri.

### **LITERATURE REVIEW**

Menurut Murrad (2017) Kebijakan pertanahan merupakan sebuah kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah yang berfungsi untuk mengatur hubungan hukum antara tanah dengan orang. selanjutnya Supriyadi menjelaskan Pertanahan memiliki obyek yang sangat penting antara lain tanah dan pemegang haknya, sehingga administrasi pertanahan merupakan pengaturan hak atas penguasaan tanah yang meliputi hak-hak atas tanah yang bisa dimiliki maupun diberikan kepada orang-orang maupun dimiliki secara bersama-sama serta dapat dikuasai oleh badan hukum. Admistrasi pertanahan harus memiliki peranan penting dalam pengurusan hak atas tanah sehingga dapat disimpulkan bahwa administrasi pertanahan merupakan sebuah kegiatan organisasi yang menjalankan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah khususnya dalam bidang pertanahan dengan memanfaatkan dan menggerakkan sumber daya untuk mewujudkan tujuan perundang-undangan.

Mengacu pada beberapa penelitian yang telah dilakukan, dalam implementasi kebijakan bidang pertanahan menggunakan parameter substansi hukum peraturan dan undang-undang pertanahan, serta dampak keberhasilan implementasi kebijakan terhadap kepemilikan pengakuan hak atas tanah dari segi sosial ekonomi dan perlindungan hukum. Menurut Nugroho (2016) implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan tersebut.

Selanjutnya merujuk pada model implementasi kebijakan dari Edward III (1980) yang beperspektif Top Down, menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik dan kebijakan publik. Ditegaskan juga bahwa tanpa implementasi yang efektif keputusan dari pembuat kebijakan atau kebijakannya takkan bisa berjalan sukses, mengetahui dan bisa menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan hal yang krusial pada kebijakan publik yang dimana implementasi kebijakan merupakan tahap pelaksanaan dari suatu kebijakan yang menentukan keberhasilan dari kebijakan publik itu sendiri. Edward (1980) dalam implementasi kebijakan telah mengembangkan faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu:

1) Komunikasi

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, kejelasan dan konsistensi. Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2) Sumber daya

Sumber daya penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

3) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku

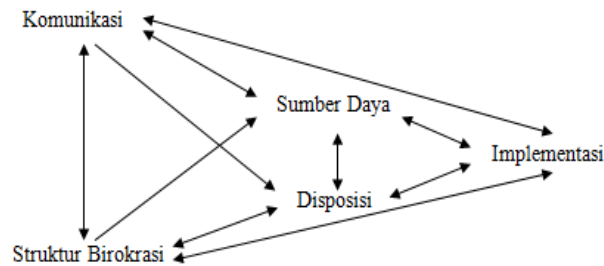
Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu

kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

4) Struktur birokrasi

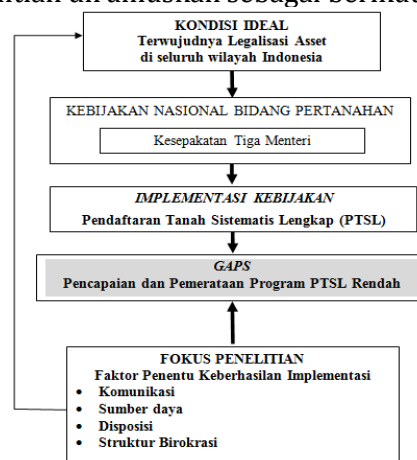
Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta.

Keempat faktor penentu keberhasilan implementasi tersebut memiliki keterkaitan sebagai mana digambarkan pada bagan di bawah ini.



Gambar 1. Implementasi Model Edward III (Edward C George, 1980)

Penelitian ini fokus pada model implementasi yang mengadopsi konsep implementasi kebijakan publik model Edward III, mengkaji berdasarkan karakteristik demografi dan geografi wilayah serta keberhasilan implementasi dengan parameter faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, mencakup aspek komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi yang memiliki keterkaitan secara komprehensif. Pengukuran mengukur aspek keberhasilan implementasi kebijakan dengan memberikan penilaian pada sub aspek *man, money, machine, method, materials*. Sesuai dengan capaian implementasi PTSL di Kabupaten Kebumen saat ini yang perlu di kaji, maka secara rinci kerangka pikir penelitian dirumuskan sebagai berikut:



Gambar 2. Kerangka Pikir Penelitian

**METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menerapkan metode kualitatif. Metode komparatif dilakukan untuk membandingkan persamaan dan perbedaan dua atau lebih fakta-fakta dan sifat-sifat objek yang diteliti berdasarkan kerangka pemikiran tertentu, dengan menggunakan metode komparatif peneliti dapat mencari jawaban mendasar tentang sebab akibat dengan menganalisis faktor-faktor penyebab atau terjadinya suatu fenomena tertentu. Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Kebumen dengan membagi dua wilayah berdasarkan tingkat capaian keikutsertaan atau partisipasi masyarakat dalam

mendukung keberhasilan program PTSL yaitu Kecamatan Sempor yang dilaksanakan di desa Somagede. Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti meliputi Wawancara Mendalam, Observasi dan Dokumentasi. Analisis data adalah “proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan uraian dasar”. Analisis data dalam penelitian ini akan menggunakan *Interactive Model* dengan Pengujian kredibilitas data dilakukan dengan triangulasi, yaitu pengecekan data dari berbagai sumber dan berbagai teknik.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Pendaftaran tanah (PTSL) merupakan kegiatan penting dan pokok dalam pengelolaan pertanahan. Sesuai dengan Pasal 19 ayat (1), menentukan bahwa: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Untuk itu, sejumlah ketentuan dan kebijakan terkait pendaftaran tanah telah diterbitkan, namun realitasnya masih banyak persoalan pendaftaran tanah. Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) mengamanatkan agar seluruh tanah didaftarkan guna menjamin kepastian hukum atas tanah.

Menurut Indiahono (2009:143) implementasi kebijakan adalah aktivitas menjalankan kebijakan dalam ranah senyatanya, baik yang dilakukan oleh organ pemerintah maupun para pihak yang telah ditentukan dalam kebijakan. Implementasi kebijakan itu sendiri biasanya ada yang disebut sebagai pihak implementor dan kelompok sasaran.

Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian 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 Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.

### 1. Pencapaian PTSL

Penelitian ini mengkaji capaian implementasi dan faktor yang menentukan keberhasilan implementasi program PTSL dengan mengacu pada pencapaian tujuan program PTSL yang mencakup reformasi aset dan reformasi akses atas bukti kepemilikan lahan yang sah sehingga dapat mencapai kesejahteraan masyarakat. Model implemmtasi Edward III menkaji pada faktor keberhasilan implementasi yang mencakup aspek Komunikasi, Sumber daya, Disposisi, Struktur Birokrasi. Dalam mengukur aspek keberhasilan implementasi kebijakan dengan memberikan penilaian pada sub aspek man, money, machine, method, materials. Secara rinci temuan penelitian menjelaskan implementasi PTSL di Kabupaten Kebumen belum dapat mencapai target program secara optimal, sebagian wilayah sasaran PTSL menghadapi kendala berupa fungsi panitia adjudikasi dan panitia pendaftaran tingkat desa masih belum mampu mengajak masyarakat untuk ikutserta dalam pendaftaran bidang tanah yang belum bersertipikat. sedangkan dari segi ketepatan waktu juga tidak tercapai karena masih banyak terjadi kesalahan data yang menyebabkan sertipikat yang sudah dicetak perlu dilakukan perbaikan dan pencetakan ulang.

Temuan penelitian ini sesuai dengan hasil studi Yofita Sari Jumiati (2019) yang menjelaskan Pelaksanaan program PTSL di Kota Padang masih perlu memerlukan perbaikan seperti dalam aspek efisiensi waktu dan tenaga, aspek kecukupan yang belum menunjukkan capaian hasil yang maksimal untuk dua tahun pelaksanaan program ini serta bentuk kurang responnya masyarakat terutama pemangku adat.

### 2. Aspek komunikasi

Aspek komunikasi yang mencakup transmisi, kejelasan dan konsistensi menjadi faktor pendukung yang menentukan keberhasilan Program PTSL di Kabupaten Kebumen. Aspek komunikasi mulai dari tahap awal implementasi sudah berjalan secara efektif mekanisme publikasi, sistem koordinasi dan keterbukaan informasi sudah terpenuhi dengan baik, tetapi sebagian masyarakat pemilik bidang tanah yang perolehannya berstatus tanah warisan tidak dapat memenuhi kelengkapan administrasi karena berada diluar kota.

Konsistensi dalam penyampaian ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Program PTSL mencakup biaya, administrasi dan sanksi bila diperlukan. Ketentuan dalam kegiatan PTSL telah diatur berdasarkan Petunjuk teknis pelaksanaan PTSL sebagai pedoman untuk melaksanakannya, serta aturan-aturan lain, untuk pembiayaan kegiatan PTSL telah disepakati antara panitia desa, pemerintah desa dan para pemilik tanah dan diatur dalam perbup dimana ada batasan maksimal biaya yang dibolehkan untuk kegiatan Pra PTSL seperti pembuatan dan pemasangan patok tanda batas, pembelian materai dan biaya-biaya lain yang telah disepakati. Apabila melebihi biaya yang disepakati dan melebihi ketentuan dalam peraturan bupati tersebut, maka panitia PTSL (Tim dari BPN) memberikan peringatan dan melarang kepada panitia agar tidak melebihi kesepakatan. Prosedur pelaksanaan PTSL meliputi kegiatan penyuluhan, pendataan, pembuktian hak, pengumuman dan pengesahan, serta penerbitan sertifikat. Kegiatan penyuluhan dilaksanakan di Desa oleh petugas penyuluh dari Kantor Pertanahan Kabupaten Kebumen.

Kegiatan pendataan meliputi pengumpulan data fisik berupa pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang dilakukan oleh satgas fisik, dan pengumpulan data yuridis berupa kegiatan pengumpulan alat bukti kepemilikan tanah yang dilakukan oleh satgas yuridis. Setelah pendataan kegiatan yang perlu dilakukan adalah pembuktian hak dengan dilakukan penelitian data yuridis terlebih dahulu yang dilaksanakan oleh panitia adjudikasi. Kemudian hasil pembuktian hak tersebut ditempel di kantor desa dalam jangka waktu 14 hari dimana pihak yang berkepentingan diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan mengenai isi pengumuman. Kegiatan yang terakhir adalah penerbitan sertipikat tanah yang kemudian diserahkan kepada pemegang hak atau kuasanya.

Salah satu fakta yang ditemukan terkait dengan sudah dilaksanakannya aspek komunikasi pada implementasi PTSL adalah hari Kamis, tanggal 19 November 2020 dilaksanakan kegiatan Sosialisasi dan Koordinasi Rencana PTSL 2021 Wilayah Kabupaten Kebumen yang dilaksanakan di Ruang Rapat Jatijajar Komplek Rumah Dinas Bupati Kebumen berlangsung yang diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kebumen yang dimulai pukul 13.30 WIB. Kegiatan sosialisasi dihadiri oleh Camat dan Kepala Desa yang akan mengikuti program PTSL tahun 2021 mewakili 25 desa yang mengikuti program ini yang terbagi di 10 kecamatan di Kabupaten Kebumen yaitu :

- a) Kecamatan Ambal (2 Desa)
- b) Kecamatan Buayan (6 Desa)
- c) Kecamatan Buluspesantren (1Desa)
- d) Kecamatan Klirong (1 Desa)
- e) Kecamatan Kutowinangun (1Desa)
- f) Kecamatan Kuwarasan (1Desa)
- g) Kecamatan Mirit (2 Desa)
- h) Kecamatan Puring (4 Desa)
- i) Kecamatan Rowokele (3 Desa)
- j) Kecamatan Sempor (4 Desa)

Jaminan tersampainya informasi tentang pelaksanaan PTSL oleh warga masyarakat dan petugas pelaksana program adalah upaya kantor ATR/BPN Kebumen telah melaksanakan serangkaian sosialisasi baik di tingkat Kabupaten maupun di tingkat desa dan keluarahan.

Sosialisasi menyampaikan materi yang harus dipenuhi dalam persiapan pelaksanaan Program, pengumpulan data fisik dan data yuridis, serta pembiayaan yang harus disiapkan oleh setiap pemohon.

Penyuluhan sebagaimana dimaksud pada Peraturan Bupati Nomor 18 Tahun 2020 yaitu dilakukan dengan memberikan penjelasan paling sedikit mengenai:

- a) manfaat bagi masyarakat, pemerintah dan negara atas hasil pelaksanaan PTSL;
- b) tahapan dan mekanisme PTSL;
- c) penetapan dan pemasangan tanda batas masing- masing bidang tanah;
- d) dokumen yuridis yang perlu disiapkan;
- e) jadwal pengukuran bidang tanah dan pengumpulan data yuridis oleh Satgas Fisik dan Satgas Yuridis;
- f) hasil akhir PTSL;
- g) pembiayaan yang disediakan oleh Pemerintah dan/atau sumber lain yang sah melalui kegiatan PTSL;
- h) akibat hukum yang terjadi apabila kewajiban dan tanggung jawab dimaksud pada huruf c dan d di atas tidak dipenuhi;
- i) hak untuk mengajukan keberatan atas hasil ajudikasi yang diumumkan selama jangka waktu pengumuman; dan
- j) biaya-biaya dan/atau pajak yang akan ditanggung oleh peserta PTSL

Hasil penelitian ini mendukung hasil penelitian yang dilakukan oleh Rahmat (2015) bahwa komunikasi berpengaruh positif terhadap implementasi kebijakan. Hal ini mengindikasikan bahwa komunikasi adalah elemen penting dari implementasi kebijakan, sebab komunikasi yang baik menjadikan kebijakan dapat tersosialisasi dan terlaksana dengan baik. Melalui komunikasi, perintah untuk menerapkan kebijakan ditransmisikan kepersonel yang tepat dengan cara yang jelas dan pesan tersebut harus akurat dan konsisten.

Hasil penelitian ini juga mendukung penelitian yang dilakukan oleh Ariyani, Hakim, Noor (2014) yang menunjukkan adanya hubungan yang positif antara komunikasi dengan keberhasilan implementasi program.

### **3. Aspek Sumber Daya**

Aspek Sumber daya cenderung menjadi faktor penghambat menentukan keberhasilan Program PTSL di Kabupaten Kebumen. Aspek sumber daya menjadi faktor penghambat pencapaian program PTSL, pertama kurangnya jumlah SDM pelaksana pada ATR/BPN sebagai tim penggerak yang harus menjangkau seluruh kecamatan, kedua Pembiayaan yang bersifat swadaya dan dibebankan oleh masing-masing pemilik bidang tanah menjadi faktor penghambat ketercapaian program PTSL karena biaya yang disepakati bersama melalui forum musyawarah masyarakat dirasa masih terlalu tinggi bagi sebagian masyarakat, sedangkan subsidi yang diberikan oleh pemerintah Kabupaten Kebumen belum mencukupi.

Pihak yang terlibat dalam program PTSL yaitu pegawai Kantor BPN Kebumen yang meliputi semua ASN dan PPNPN serta panitia desa, pemerintah desa dan pemilik tanah. Sumber Daya Manusia yang cukup sesuai dengan kualifikasi dan kecakapan yang harus dipenuhi. Untuk PPNPN tersedia karena disamping cakap dan siap kerja diluar jam kerja, juga didukung kecakapan IT, karena kegiatan PTSL berbasis Aplikasi. Sementara ASN semakin tahun semakin berkurang, sudah banyak yang berusia cukup lanjut bahkan ada yang akan memasuki usia pensiun.

Untuk mengoptimalkan Dukungan SDM, secara internal Kantor BPN selalu berusaha untuk bersinergi antara SDM di teknis (Fisik) dan SDM di yuridis. Agar pekerjaan dapat dicapai secara optimal, upaya yang dilakukan juga menjalin kerja sama yang baik antara ASN maupun PPNPN dimana ASN yang mengumpulkan yuridisnya dan PPNPN lebih banyak di penguasaan aplikasinya (IT).

Selanjutnya aspek pembiayaan program PTSL diketahui bahwa sumber pembiayaan PTSL dapat berasal dari daftar Isian Program Anggaran (DIPA) Kementerian, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi, Kabupaten/Kota, Corporate Social Responsibility (CSR), Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, badan hukum swasta, dana masyarakat melalui Sertipikat Massal Swadaya (SMS) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun dalam pelaksanaan PTSL di Kabupaten Kebumen yang didasarkan pada Peraturan Bupati Kabupaten Kebumen Nomor 8 Tahun 2020 yang didasarkan dan mempertimbangkan kondisi geografi pada wilayah pelaksanaan program PTSL. Dalam pasal 6 dijelaskan yaitu biaya keseluruhan yang diperlukan untuk persiapan pelaksanaan kegiatan paling banyak Rp150.000,00 (seratus lima puluh ribu rupiah) per pemohon. tetapi dalam hal terdapat kekurangan biaya persiapan pelaksanaan kegiatan, maka dapat ditambah sesuai hasil kesepakatan musyawarah masyarakat pemohon dengan ketentuan biaya keseluruhan yang dibebankan kepada masyarakat pemohon paling banyak Rp300.000,00 (tiga ratus ribu rupiah) yang dikelola oleh Panitia Pelaksana PTSL.

Kepala Kantor Pertanahan melakukan persiapan pelaksanaan kegiatan PTSL dengan menyiapkan sarana dan prasarana pelaksanaan kegiatan PTSL, sumber daya manusia, kebutuhan transportasi, koordinasi dengan aparat pemerintah lainnya dan lokasi anggaran. Sebagai tindak lanjut dari Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor: 25/SKB/V/2017, Nomor: 590-3167A Tahun 2017, Nomor : 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis, dalam rangka pelaksanaan percepatan pendaftaran tanah di Kabupaten Kebumen, Pemerintah Kabupaten Kebumen telah menetapkan Peraturan Bupati tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Kebumen yang diwujudkan dalam Peraturan Bupati Nomor 18 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kabupaten Kebumen.

Hasil penelitian ini selaras dengan temuan pada penelitian yang dilaksanakan oleh Khasanah Nur, dkk (2018), yang menyatakan bahwa sumber daya memiliki pengaruh yang lemah dan tidak signifikan terhadap implementasi kebijakan PKH.

#### **4. Aspek Disposisi**

Menjadi faktor pendukung yang menentukan keberhasilan Program PTSL di Kabupaten Kebumen. Aspek disposisi dan struktur birokrasi menjadi faktor pendukung keberhasilan implementasi program PTSL hal ini dapat dilihat pada wilayah yang pencapaian program PTSL tinggi karena dapat memobilisasi kegiatan secara swadaya, sedangkan di wilayah yang pencapaiannya rendah disebabkan kurangnya komitmen dan keterlibatan pemerintah kabupaten dalam merealisasikan alokasi anggaran biaya PTSL, Pembentukan panitia adjudikasi yang belum memenuhi struktur serta masih rendahnya dukungan pemerintah desa untuk memobilisasi partisipasi masyarakat sehingga menurunkan motivasi petugas teknis BPN untuk melaksanakan program PTSL.

Penerbitan sertipikat dilakukan tanpa mengganti buku tanah yang telah ditandatangani Panitia Adjudikasi PTSL bidang tanah yang memenuhi syarat untuk diterbitkan sertipikat. Data yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat meliputi pembatasan-pembatasan termasuk pembatasan dalam pemindahan hak, pembatasan dalam penggunaan tanah menyangkut garis sempadan pantai atau pembatasan lainnya. Dokumen alat bukti hak lama yang menjadi dasar pembukuan dicoret silang dengan tinta dengan tidak menyebabkan tidak terbacanya tulisan/tanda yang ada atau diberi teraan berupa cap atau tulisan yang menyatakan bahwa dokumen itu sudah dipergunakan untuk pembukuan hak, sebelum disimpan sebagai warkah. Penandatanganan sertipikat hak atas tanah hasil pelaksanaan kegiatan PTSL dilaksanakan oleh Ketua Panitia Adjudikasi PTSL untuk dan atas nama Kepala Kantor Pertanahan. Sertipikat hak



atas tanah diserahkan kepada pemegang hak atau kuasanya, dan Sertipikat wakaf diserahkan kepada nadzir.

Kendala internal adalah kendala dari dalam kepanitiaan yang dapat menghambat kinerja maupun koordinasi dalam melaksanakan kegiatan PTSL dalam pelaksanaan kegiatan PTSL di Desa Gondanglegi yaitu kesulitan dalam pencarian riwayat kepemilikan tanah dan data tanah yang masih ganda. Sementara itu, kendala eksternal adalah kendala yang berasal dari luar kepanitiaan PTSL yang berdampak pada terhambatnya pelaksanaan kegiatan PTSL di Desa Gondanglegi dalam pelaksanaan kegiatan PTSL di Desa Gondanglegi yaitu pertama, faktor masyarakat yang kurang memahami fungsi dan kegunaan sertifikat tanah, dan yang kedua, kondisi geografis wilayah Desa Gondanglegi. Hal ini berbeda dengan pencapaian pada desa Somagede Kecamatan Sempor. Kepanitiaan dapat mendukung kinerja maupun koordinasi dalam melaksanakan kegiatan PTSL dalam pelaksanaan kegiatan PTSL di Desa Somagede yaitu warga sudah mempersiapkan data-data fisik maupun data yuridis yang mencakup riwayat kepemilikan tanah dan data tanah yang masih ganda. Sementara itu, dukungan eksternal adalah dukungan yang berasal dari luar kepanitiaan PTSL yang berdampak pada pencapaian PTSL melebihi quota yang ditetapkan. Pelaksanaan kegiatan PTSL di Desa Somagede dalam pelaksanaan kegiatan PTSL yaitu pertama, faktor masyarakat yang sudah memahami fungsi dan kegunaan sertipikat tanah terutama bagi masyarakat yang ingin menggunakan sertipikat untuk mengakses permodalan dari lembaga keuangan, dan yang kedua, kondisi geografis wilayah Desa Somagede yang sebagian besar bidang tanah yang disertipikatkan diterima oleh lembaga keuangan sebagai agunan.

Selain kendala yang menghambat pelaksanaan kegiatan PTSL, ada pula kendala yang menghambat pemenuhan hak masyarakat sebagai warga negara untuk mendapatkan sertifikat tanah. Sertifikat tanah belum sampai di tangan masyarakat. Faktor yang menyebabkan belum bisa dibagikan sertifikat tanah kepada masyarakat disebabkan karena alasan pertama, masih menunggu instruksi dari pusat dan menunggu momentum, karena di daerah lain pembagian sertifikat tanah dihadiri oleh Presiden. Kedua, Kantor Pertanahan tidak mempunyai wewenang untuk membagikan sertifikat tanah kepada masyarakat.

## 5. Aspek Struktur Birokrasi

Aspek Struktur Birokrasi menjadi faktor pendukung yang menentukan keberhasilan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Kebumen. Aspek struktur birokrasi pembentukan kepanitiaan pelaksana PTSL di tingkat desa tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Sasaran kegiatan PTSL selain penguatan aset hak atas tanah milik masyarakat serta memberikan akses reform, juga terbentuknya desa lengkap, yaitu suatu kondisi dimana seluruh bidang tanah yang terdapat di dalamnya sudah terdaftar dan valid secara spasial maupun tekstual. Data-data yang terkait dengan informasi pertanahan siapa pemiliknya Siapa yang menggunakannya kemudian Bagaimana riwayat tanahnya Bagaimana peralihannya kemudian kondisinya seperti apa sekarang diperbaharui secara berkala. Antara data yuridis dan data fisik itu saling terkait statu hak atas tanahnya sama dengan kondisi fisik yang di lapangan yang dimaksud dengan fisik itu terkait dengan bidang tanahnya yaitu Ukurannya spasialnya berapa panjangnya Berapa lebarnya kemudian di mana posisinya kemudian berapa ukurannya ketika di lapangan di mana lokasi tanahnya.

Penggunaan data pendaftaran tanah sering dibedakan atas tujuannya seperti: a) juridical cadastre; b) fiscal cadastre; c) land use cadastre, dan d) multipurpose cadastre. Pendaftaran tanah dapat merekam data pertanahan yang meliputi: geometric data (coordinates, maps); property addresses; land use; real property information; the nature and duration of the nature. Data hasil perekaman dapat digunakan untuk mendorong transaksi tanah, mendorong pasar tanah, atau membantu administrasi dari pemecahan berbagai macam ekonomi, juga tata ruang. Status bidang tanah selalu dinamis, ada peralihan, perubahan penggunaan, dan kemungkinan

terjadi perbedaan-perbedaan kedepannya harua diselesaikan. Manfaat yang diterima dari program PTSL adalah mempermudah peralihan hak atas tanah dan menjamin kepastian hukum, kemudian negara dapat melaksanakan tugasnya untuk menjamin kepastian hukum, menjaga dan melindungi, mengatur dan memelihara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat

Hasil penelitian ini juga mendukung penelitian yang dilakukan oleh Ariyani, Hakim, Noor (2014) bahwa struktur birokrasi berpengaruh positif terhadap implementasi kebijakan. Hal ini mengindikasikan bahwa struktur birokrasi adalah elemen penting dari implementasi kebijakan, sebab struktur birokrasi yang baik menjadikan kebijakan dapat terlaksana dengan baik. Hasil penelitian ini juga mendukung penelitian yang dilakukan oleh Shobry (2017) yang menunjukkan adanya hubungan yang positif antara struktur birokrasi dengan keberhasilan implementasi program. Pelaksanaan program PTSL telah memberikan kemudahan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan sertifikat tanah dengan prosedur yang sederhana dan biaya yang terjangkau, sehingga terjadi pemenuhan hak warga negara”berupa Hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum; Hak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus; dan”Hak mempunyai hak milik pribadi.

Secara garis besar penelitian Implementasi Program PTSL yang telah dilaksanakan di Desa Somagede Kecamatan Sempor dan Desa Gondanglegi Kecamatan Ambal telah mengidentifikasi faktor yang menentukan keberhasilan implementasi Program PTSL pada masing-masing desa.

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Capaian implementasi PTSL di Kabupaten Kebumen masih belum optimal, sebagian besar Wilayah sasaran PTSL belum mampu mencapai realisasi sesuai target yang ditetapkan. Keberhasilan implementasi kebijakan dengan memberikan penilaian pada sub aspek *man, money, machine, method, materials*. Secara rinci temuan penelitian menjelaskan implementasi PTSL di Kabupaten Kebumen belum mencapai faktor kebijakan, efektivitas dan efisiensi fungsi organisasi dan dukungan dari lingkungan.
2. Aspek komunikasi menjadi faktor pendukung yang menentukan keberhasilan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Kebumen. Aspek komunikasi mulai dari tahap awal implementasi sudah berjalan secara efektif mekanisme publikasi, sistem koordinasi dan keterbukaan informasi sudah terpenuhi dengan baik, tetapi sebagian masyarakat pemilik bidang tanah yang perolehannya berstatus tanah warisan tidak dapat memenuhi kelengkapan administrasi karena berada diluar kota.
3. Aspek sumber daya menjadi faktor penghambat menentukan keberhasilan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Kebumen. Aspek sumber daya menjadi faktor penghambat pencapaian program PTSL, pertama kurangnya jumlah SDM pelaksana pada ATR/BPN sebagai tim penggerak yang harus menjangkau seluruh kecamatan, kedua Pembiayaan yang bersifat swadaya dan dibebankan oleh masing-masing pemilik bidang tanah menjadi faktor penghambat ketercapaian program PTSL karena biaya yang disepakati bersama melalui forum musyawarah masyarakat dirasa masih terlalu tinggi bagi sebagian masyarakat, sedangkan subsidi yang diberikan oleh pemerintah Kabupaten Kebumen belum mencukupi.
4. Aspek disposisi menjadi faktor pendukung yang menentukan keberhasilan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Kebumen. Aspek disposisi dan struktur birokrasi menjadi faktor pendukung keberhasilan implementasi program PTSL hal ini dapat dilihat pada wilayah yang pencapaian program PTSL tinggi karena dapat memobilisasi kegiatan secara swadaya, sedangkan di wilayah yang pencapaiannya rendah disebabkan kurangnya komitmen dan

keterlibatan pemerintah kabupaten dalam merealisasikan alokasi anggaran biaya PTSL, Pembentukan panitia adjudikasi yang belum memenuhi struktur serta masih rendahnya dukungan pemerintah desa untuk memobilisasi partisipasi masyarakat sehingga menurunkan motivasi petugas teknis BPN untuk melaksanakan program PTSL

5. Aspek struktur birokrasi menjadi faktor pendukung yang menentukan keberhasilan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Kebumen. Aspek struktur birokrasi pembentukan kepanitiaan pelaksana PTSL di tingkat desa masih tidak berjalan sebagaimana mestinya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ariyani, Dini, Abdul Hakim, dan Irwan Noor. 2014. Pengaruh Faktor Komunikasi, Sumberdaya, Sikap Pelaksana, Dan Struktur Birokrasi Terhadap Output Implementasi Program Pengembangan Kawasan Agropolitan Di Kabupaten Probolinggo. *Jurnal PAL*. 5 (2), 15-21.
- Edward, C George. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quartely Inc, Washington DC.Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Gava Media, Yogyakarta.
- Murad, Rusmadi. 2017, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan: Rangkaian Tulisan dan Materi Ceramah*, Cetakan I, Mandar Maju, Bandung.
- Nugroho, Riant. 2016. *Public Policy: Teori Kebijakan –Analisis Kebijakan –Proses*. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Nur Khasanah, dkk. 2018. Pengaruh Sumber Daya Dan Disposisi Pelaksana Terhadap Keberhasilan Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan (PKH) Di Kecamatan Bandongan Kabupaten Magelang. *Jurnal Mahasiswa Administrasi Negara (JMAN)*. Vol. 2 No. 2
- Shobry, Muhammad Nuri. 2017. Faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Pelaksanaan. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*. Vol 5 No. 2, 1-13.
- Tarigan, Antonius dan Akib, Haedar. 2013. Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya, *Jurnal Baca*, Volume 1 Agustus, Universitas Pepabari Makassar, 2008
- Tagrid S Suifan. (2019). The Effects of Work Environmental Factors On Job Satisfaction: The Mediating Role of Work Motivation. *Journal of Vilnius Gediminas Technical University*, 2