

IMPLEMENTASI PROGRAM PERCEPATAN LEGALISASI ASET UNTUK TERWUJUDNYA TERTIB ADMINISTRASI PERTANAHAN

Nusa Tirta Surya

Universitas Terbuka Pekanbaru, Riau, Indonesia

nusa_arko8@yahoo.com

		Abstract
Received:	29-11-2022	Introduction: Land plays an important role in the life of the Indonesian people. Given the importance of land for the survival of the community, it is necessary to provide complete regulation in terms of use, utilization, ownership and law-making related to this matter. Purpose: To analyze the implementation of the accelerated asset legalization program for the realization of orderly land administration at the Indragiri Hilir District Land Office. To find out the obstacles faced by the Land Office of Indragiri Hilir Regency in implementing the asset legalization program. Method: Researchers use this qualitative method to collect and analyze data and understanding the implementation of a government policy. The policy in this case is the activity of accelerating the legalization of land assets in Indragiri Hilir Regency. Results: In the 1960s since the enactment of the Basic Agrarian Law (UUPA), the National control in this institutional matter. When under the auspices of the Ministry Land Agency has experienced several changes in of Agrarian Affairs a policy is processed and followed up from the Central Leadership structure to the regional level (Office of Land), but when under the auspices of the Ministry of Home Affairs only through the Director General of Agrarian Affairs to the Kantah level. In addition, institutionally, the National Land Agency underwent a change in the institutional structure, which spanned a very short period of time. Conclusion: The implementation of the accelerated asset legalization program in the Indragiri Hilir Regency area, in terms of standard factors and policy targets, has not gone well, as can be seen from the performance achievements in 2021 as a whole, only 64.48%. Asset legalization program in Indragiri Hilir Regency in its implementation
Accepted:	14-12-2022	
Published:	20-12-2022	
Keywords:	Land; community survival; ownership	
		Abstrak
Kata kunci:	Pertanahan; kelangsungan hidup masyarakat; kepemilikan	Pendahuluan: Tanah memegang peranan penting bagi sendi-sendi kehidupan masyarakat Indonesia. Mengingat arti pentingnya tanah bagi kelangsungan hidup masyarakat, maka diperlukan pengaturan yang lengkap dalam hal penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan pembuatan hukum yang berkaitan dengan hal tersebut. Tujuan: Untuk menganalisis implementasi program percepatan legalisasi aset untuk terwujudnya tertib administrasi pertanahan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir. Untuk mengetahui kendala – kendala yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir dalam mengimplementasikan program legalisasi aset. Metode: Peneliti menggunakan metode kualitatif ini guna mengumpulkan dan menganalisa data serta pemahaman terhadap implementasi suatu kebijakan pemerintah. Kebijakan dalam hal ini ialah kegiatan percepatan legalisasi aset pertanahan di Kabupaten Indragiri Hilir. Hasil:

Pada era 1960 sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Badan Pertanahan Nasional mengalami beberapa kali pergantian penguasaan dalam hal ini kelembagaan. Ketika dalam naungan Kementerian Agraria sebuah kebijakan diproses dan ditindaklanjuti dari struktur Pimpinan Pusat hingga pada tingkat daerah (Kantor Pertanahan), namun ketika dalam naungan Departemen Dalam Negeri hanya melalui Dirjen Agraria sampai ketingkat Kantah. Di samping itu secara kelembagaan Badan Pertanahan Nasional mengalami perubahan struktur kelembagaan yang rentang waktunya sangat pendek. **Kesimpulan:** Implementasi program percepatan legalisasi aset di wilayah Kabupaten Indragiri Hilir dilihat dari faktor standar dan sasaran kebijakan belum berjalan dengan baik, terlihat dari capaian kinerja tahun 2021 secara keseluruhan hanya tercapai 64,48%. Program legalisasi aset di Kabupaten Indragiri Hilir pada implementasinya ditemui berbagai hambatan dan kendala.

Corresponding Author: Nusa Tirta Surya

E-mail: nusa_arko8@yahoo.com



PENDAHULUAN

Tanah memegang peranan penting bagi sendi-sendi kehidupan masyarakat Indonesia. Tanah juga berfungsi sebagai sumber daya produksi maupun sebagai wadah untuk memenuhi kebutuhannya (Hidayati, 2017). Oleh sebab itu, di Republik Indonesia tanah dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Masalah tanah memiliki kompleksitas yang tinggi, sebab menyangkut berbagai sisi kehidupan masyarakat. Selain itu, menurut (Syahza, 2013) tanah juga memegang peranan yang sangat strategis, dalam berbagai sektor kehidupan manusia memiliki tiga aspek yang sangat strategis yaitu, aspek ekonomi, politik dan hukum. Ketiga aspek tersebut merupakan isu sentral yang saling berkaitan sebagai satu kesatuan yang terintegrasi dalam pengambilan proses kebijakan hukum pertanahan yang dilakukan oleh Aparatur Pemerintah dan juga untuk menjamin kepastian hukum.

Mengingat arti pentingnya tanah bagi kelangsungan hidup masyarakat, maka diperlukan pengaturan yang lengkap dalam hal penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan pembuatan hukum yang berkaitan dengan hal tersebut (Sholikhudin, 2021). Untuk memperoleh kepastian hukum dan kepastian akan hak atas tanah, Undang-Undang Agraria Nomor 5 Tahun 1960 telah meletakkan kewajiban kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh Indonesia, di samping bagi pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Jaminan kepastian hukum ini tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, yang berbunyi:

”Untuk menjamin kepastian hukum hak dan tanah oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Ketetapan ini mengandung makna bahwa hal apapun yang menyangkut kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah harus diikuti dengan pendaftaran tanah yang dilakukan di Kantor Pertanahan setempat, guna mendapatkan kepastian hukum terhadap hak atas tanah yang dikuasainya atau yang dimilikinya. Ketentuan ini berlaku bagi seluruh tanah baik

yang dimiliki oleh perorangan, kelompok masyarakat, maupun oleh Badan Hukum di wilayah Indonesia.

Berdasarkan pengamatan pra research yang peneliti lakukan di salah satu Kantor Pertanahan yang sedang giat menjalankan program strategis ini yaitu Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir Provinsi Riau, terlihat bahwa dalam pemilikan hak atas tanah masyarakat berupa sertifikat di wilayah Kabupaten Indragiri Hilir, khususnya yang ada di pedesaan dan lembaga pemerintah sampai saat ini ternyata masih minim. Diperkirakan hanya sekitar $\pm 57\%$ yang sudah terdaftar hak atas tanahnya di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir dibandingkan dengan potensi wilayahnya. Berikut ini adalah data jumlah sertifikat yang telah terbit di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir hingga bulan Juni 2021.

Tabel 1.
Rekapitulasi Sertifikat Tanah Bulan Juni 2021

No.	Jenis Hak	Jumlah Bidang	Luas (Ha)
(1)	(2)	(3)	(4)
1	Hak Milik	136.589	84.458,83
2	Hak Guna Bangunan	2.474	1.333,26
3	Hak Pakai	1.465	973,50
4	Hak Guna Usaha	36	164.94,90
5	Hak Wakaf	148	28,326
6	Hak Pengelolaan (HPL)	0	0
JUMLAH		140.712	251.758,81

*Sumber: Data rekapitulasi sertifikat tanah hingga Juni 2021
Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir*

Berdasarkan Tabel 1, dapat dilihat jumlah bidang terbanyak atas pemilikan hak atas tanah adalah Hak Milik dan Hak Guna Bangunan. Sampai dengan bulan Juni tahun 2021 jumlah tanah yang sudah bersertifikat Hak Milik sebanyak 136.589 bidang, Hak Guna Bangunan sebanyak 2.474. Apabila ditinjau dari luas wilayah administratif Kabupaten Indragiri Hilir (BPS, 2017) yaitu $\pm 1.160.597$ Ha dikurangi dengan luasan Kawasan Hutan Lindung yang sebesar 720.006,52 Ha, maka luas bidang tanah yang dapat disertifikatkan harusnya mencapai luasan 440.590,48 Ha. Luas bidang tanah yang telah dilakukan sertifikasi Pendaftaran Tanah hanya sekitar 251.758,81 Ha. Secara persentase antara luas yang telah dilakukan pendaftaran tanah dibandingkan dengan luas wilayah yang potensi dapat disertifikatkan yaitu hanya mencapai 57,14% saja. Hal ini menunjukkan bahwa bukti kepemilikan tanah berupa sertifikat oleh masyarakat masih rendah.

Jika ditinjau dari historis kinerja legalisasi aset dalam kurun waktu 2 (dua) tahun terakhir di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir, pada tahun anggaran 2020 mempunyai target PTSL sejumlah 4.500 bidang yang merupakan PTSL ASN. Adapun di Tahap 2 terdapat target sejumlah 3.700 bidang yang merupakan PTSL Partisipasi Masyarakat (PTSL-PM). Namun, kegiatan PTSL PM ini terpaksa dihapuskan karena adanya musibah pandemi di tahun 2020. Kinerja pendafataran tanah pada Tahun 2020 (hanya PTSL ASN) sebagai berikut:

Tabel 2.
Target dan Realisasi Sertifikasi HAT PTSL-ASN Tahun 2020

No	Desa/Kelurahan	SHAT		
		Target	Realisasi	Capaian (%)
1	Seberang Sanglar	311	311	100%
2	Mekar Sari	286	286	100%

No	Desa/Kelurahan	SHAT		
		Target	Realisasi	Capaian (%)
3	Sungi Ambat	556	556	100%
4	Teluk Kiambang	772	772	100%
5	Sungai Junjungan	995	995	100%
6	Tanjung Siantar	351	351	100%
7	Gembira	439	439	100%
8	Kemuning Tua	479	479	100%
9	Lubuk Besar	311	311	100%
Total		4,500	4,500	100%

Sumber: Dashboard PTSL
Kantor Pertanahan Indragiri Hilir 2020

Selanjutnya pada tahun anggaran 2021, target PTSL secara menyeluruh sejumlah 27.440 bidang yang terdiri dari; a) PTSL ASN sebanyak 18.151 bidang, b) PTSL Partisipasi Masyarakat sejumlah 9.289 bidang. Pencapaian target kinerja dan realisasi pada Kegiatan Sertifikasi Tanah di Kantor Pertanahan Indragiri Hilir sebagai berikut:

Tabel 3.
Target dan Realisasi Sertifikasi HAT PTSL-ASN Tahun 2021

No	Desa/kelurahan	SHAT		
		Target	Realisasi	Capaian (%)
1	Madani	800	800	100%
2	Tanjung Labuh	101	101	100%
3	Sungai Mahang	250	250	100%
4	Tuk Jimun	380	380	100%
5	Khairiah Mandah	1,830	511	28%
6	Sungai Baru	244	194	80%
7	Pengalihan	1,014	774	76%
8	Idaman	1,324	1,129	85%
9	Kelumpang	592	592	100%
10	Sungai Gantang	1,069	1,069	100%
11	Sungai Ambat	444	377	85%
12	Sungai Asam	263	263	100%
13	Pulau Kijang	706	706	100%
14	Jaya Bhakti	155	155	100%
15	Seberang Pulau Kijang	604	604	100%
16	Pulau Kecil	580	580	100%
17	Metro	75	75	100%
18	Sungai Empat	2,335	855	37%
19	Talang Jngkang	500	500	100%
20	Pulau Ruku	49	49	100%
21	Sanglar	274	274	100%
22	Igal	2,156	698	32%
23	Mumpa	211	211	100%
24	Sungai Undan	430	430	100%
25	Sari Mulya	300	167	56%
26	Sungai Terap	69	69	100%
27	Pulau Palas	700	657	94%
28	Sungai Junjungan	501	501	100%
29	Sungai Ara	195	195	100%
Total		18,151	13,166	72,54%

Sumber: Dashboard PTSL Kantor Pertanahan Indragiri Hilir 2021

Tabel 4.
Target dan Realisasi Sertifikasi HAT PTSL-PM dan P3 Tahun 2021

No	Desa/Kelurahan	SHAT		
		Target	Realisasi	Capaian (%)
1	Belaras	1,039	326	31%
2	Batang Tumu	1,445	893	62%
3	Cahaya Baru	1,314	537	41%
4	Bente	3,993	1,773	44%
5	Belaras Barat	709	602	85%
6	Bakau Aceh	789	395	50%
	Total	9,289	4,526	48,72%

Sumber: Dashboard PTSL Kantor Pertanahan Indragiri Hilir 2021

Data tersebut, terdapat peningkatan target bidang yang sangat signifikan pada tahun 2021, baik untuk *output* kegiatan PTSL ASN maupun adanya target baru berupa PTSL Partisipasi Masyarakat. Untuk capaian kinerja PTSL ASN 2021 yaitu 72,54% dari target 18.151 bidang. Sedangkan capaian kinerja PTSL Partisipasi Masyarakat hanya 48,72% dari target 9.289 bidang. Jika dibandingkan dengan capaian di 2020, dari segi persentase terdapat penurunan capaian kinerja tahun 2021.

Implementasinya, pendaftaran hak atas tanah belum seluruhnya terlaksana di wilayah administratif Kabupaten Indragiri Hilir. Kebijakan pendaftaran hak atas tanah yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan sebagai suatu *das sollen* (ideal menurut hukum), belum terwujud sebagai suatu *das sein* (menurut kenyataannya) (Widianugraha, 2019). Dari aspek tertib administrasi, program percepatan legalisasi aset ini dapat memicu potensi permasalahan-permasalahan pertanahan apabila mengabaikan nilai-nilai ketertiban administrasi pertanahan. Hal ini sangat mungkin terjadi, mengingat rangkaian proses yang dilakukan dalam pemberian hak atas tanah terkesan dilakukan secara sporadis demi tercapainya jumlah bidang tanah terdaftar yang ditargetkan pemerintah Pusat (Ambarwati, 2021). Potensi masalah bidang pertanahan yang akan timbul antara lain potensi adanya sengketa tanah karena tumpang tindih kepemilikan (Ambarwati, 2021), adanya tanah-tanah *absentee* dan terlantar, dan masalah pertanahan lainnya apabila mengabaikan tata cara atau prosedur pemberian hak atas tanah yang merupakan bagian dari tertib administrasi.

Penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan transparan akan menghasilkan kesejahteraan bagi masyarakat (Sari & Mildawati, 2019), atas dasar pemikiran itu dan permasalahan, penulis melakukan penelitian yang bertujuan:

1. Untuk menganalisis implementasi program percepatan legalisasi aset untuk terwujudnya tertib administrasi pertanahan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir;
2. Untuk mengetahui kendala – kendala yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir dalam mengimplementasikan program legalisasi aset.

METODE PENELITIAN

Pendekatan kualitatif atau paradigma alamiah (*naturalistic paradigm*) dalam penelitian ini dipilih karena penelitian kualitatif merupakan metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang (oleh sekelompok orang) dianggap berasal dari masalah sosial. Proses penelitian ini menggunakan dan menetapkan prosedur-prosedur, mengumpulkan data yang spesifik dari para partisipan, menganalisis data tersebut secara induktif (mulai dari tema-tema yang khusus menuju tema-tema yang umum), serta menafsirkan makna dari data yang didapat. Selain itu, penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini juga

dilandasi oleh keberadaan tujuan penelitian itu sendiri berupa deskripsi terhadap sebuah fenomena. Peneliti menggunakan metode kualitatif ini guna mengumpulkan dan menganalisa data serta pemahaman terhadap implementasi suatu kebijakan pemerintah. Kebijakan dalam hal ini ialah kegiatan percepatan legalisasi aset pertanahan di Kabupaten Indragiri Hilir.

Dengan demikian, penelitian ini menggunakan paradigma post positivisme dengan pendekatan studi kasus. Studi kasus (case study) merupakan suatu penelitian yang dilakukan terhadap suatu “kesatuan sistem”. Kesatuan ini dapat berupa program, kegiatan, peristiwa, atau sekelompok individu yang terikat oleh tempat, waktu atau ikatan tertentu. Studi kasus adalah suatu penelitian yang diarahkan untuk menghimpun data, mengambil makna, memperoleh pemahaman dari kasus tersebut.

Dengan metode kualitatif dan pendekatan studi kasus, peneliti lebih menggunakan paradigma post positivisme yang berlawanan dengan positivisme dimana penelitian ini menggunakan cara berpikir yang subjektif. Kebenaran subjektif tergantung pada konteks value, kultur, tradisi, kebiasaan, keyakinan natural dan lebih manusiawi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian Dan Budaya Kerja Organisasi

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) memiliki peran strategis dalam memastikan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Yusuf, Ibrahim, & Syahribulan, 2019). Pada era 1960 sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Badan Pertanahan Nasional mengalami beberapa kali pergantian penguasaan dalam hal ini kelembagaan. Tentunya masalah tersebut berpengaruh pada proses pengambilan kebijakan. Ketika dalam naungan Kementerian Agraria sebuah kebijakan diproses dan ditindaklanjuti dari struktur Pimpinan Pusat hingga pada tingkat daerah (Kantor Pertanahan), namun ketika dalam naungan Departemen Dalam Negeri hanya melalui Dirjen Agraria sampai ketingkat Kantah (Jannah & Diah, 2021). Di samping itu secara kelembagaan Badan Pertanahan Nasional mengalami perubahan struktur kelembagaan yang rentang waktunya sangat pendek.

Pada awal berlakunya UUPA, semua bentuk peraturan tentang pertanahan termasuk Peraturan Pemerintah masih dikeluarkan oleh Presiden dan Menteri Muda Kehakiman kebijakan itu ditempuh oleh pemerintah karena pada saat itu Indonesia masih mengalami masa transisi. Pada pemerintahan Presiden Joko Widodo dibuat Kementerian baru bernama Kementerian Agraria dan Tata Ruang Indonesia, sehingga sejak 27 Oktober 2014, Badan Pertanahan Nasional berada di bawah naungan Menteri Agraria dan Tata Ruang. Jabatan Kepala Badan Pertanahan Nasional dijabat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang.

Dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya, Kementerian ATR/BPN telah menetapkan program-program strategis pertanahan, antara lain:

1. Percepatan legalisasi aset tanah, antara lain melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), sertifikasi lintas sektor yaitu Usaha Mikro dan Kecil (UKM), Petani, Nelayan, serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR);
2. Redistribusi tanah, yang termasuk dalam program pelaksanaan Reforma Agraria;
3. Penertiban tanah terlantar;
4. Percepatan penanganan kasus pertanahan; dan
5. Optimalisasi pelaksanaan layanan rakyat untuk sertifikasi tanah (LARASITA);

Dalam menjalankan amanah aturan dari peraturan perundang-undangan Kementerian ATR/BPN memegang azas dan tujuan sebagai berikut.

1. Asas dan Tujuan Pendaftaran tanah

Dalam Pasal 2 PP Pendaftaran Tanah diatur bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Asas-asas pendaftaran tersebut dijelaskan dalam penjelasan pasal 2 PP Pendaftaran Tanah sebagai berikut.

- a. Asas Sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- b. Asas Aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas Terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
- d. Asas Mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Azas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula Asas Terbuka.

B. Gambaran Umum Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir

1. Tugas Kantor Pertanahan

Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir sesuai Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan, kedudukan, Tugas dan Fungsi Kantor Pertanahan adalah sebagai berikut.

- a. Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.
- b. Kantor Pertanahan dipimpin oleh seorang Kepala Kantor.

Kantor Pertanahan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

2. Fungsi Kantor Pertanahan

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 21 Sesuai Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan, Kantor Pertanahan menjalankan fungsinya:

- a. Penyusunan rencana, program, anggaran dan pelaporan;

- b. Pelaksanaan survey dan pemetaan;
- c. Pelaksanaan penetapan hak dan pendaftaran tanah;
- d. Pelaksanaan penataan dan pemberdayaan;
- e. Pelaksanaan pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;
- f. Pelaksanaan pengendalian dan penanganan sengketa pertanahan;
- g. Pelaksanaan modernisasi pelayanan pertanahan berbasis elektronik;
- h. Pelaksanaan reformasi birokrasi dan penanganan pengaduan; dan
- i. Pelaksanaan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi Kantor Pertanahan.

3. Susunan Organisasi Kantor Pertanahan

Sebelumnya, struktur organisasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan (ATR/BPN) dilaksanakan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dan telah beberapa kali diubah. Terakhir dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 23 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir memiliki Aparatur Sipil Negara (ASN) sejumlah 29, dengan rincian yang dapat dilihat pada Tabel 4.1 sebagai berikut.

Tabel 5
Jumlah ASN dan PPNN Per Seksi
Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir (Data Desember 2021)

No	Sub Bagian / Seksi	Golongan				Tenaga Kontrak (PPNN)
		I	II	III	IV	
1.	Sub Bagian Tata Usaha	0	1	4	1	11
2.	Seksi Survei dan Pemetaan	0	3	5	0	10
3.	Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah	0	1	4	1	7
4.	Seksi Penataan Agraria	0	0	3	0	1
5.	Seksi Pengadaan Tanah dan Pengembangan Tanah	0	1	1	0	1
6.	Seksi Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan	0	0	4	0	1
J U M L A H		0	6	21	2	31

Sumber: Sistem informasi pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir

Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir memiliki Aparatur Sipil Negara Golongan II sebanyak 6 (enam) orang. Untuk PNS Golongan II ini ditempatkan sebagai tenaga Administrasi, dan Juru Ukur. Untuk PNS Golongan III sebanyak 21 (dua puluh satu) orang, dan Golongan IV sebanyak 2 (dua) orang.

Adapun untuk tenaga Kontrak di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir khususnya adalah Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri (PPNN) ada sebanyak 31 (tiga puluh satu) orang.

a.) Internalisasi Nilai-Nilai Dasar Kementerian Menjadi Budaya Kerja

Kementerian ATR/BPN memiliki nilai-nilai dasar organisasi yang menjadi motor penggerak motivasi, sikap dan tindakan semua jajaran pelaksanaannya. Nilai-nilai Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang telah

ditetapkan dalam Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 115/SK-OT.02/V/2020 yakni sebagai berikut:

1. Melayani

Dalam melayani terkandung makna bahwa dalam bekerja berupaya memberikan layanan berstandar dunia dengan orientasi pada peningkatan kepercayaan dan kepuasan masyarakat serta pemangku kepentingan.

2. Profesional

Dalam profesional terkandung makna bahwa dalam bekerja mengutamakan tanggung jawab, kolaborasi, bersikap terbuka, dan semangat meningkatkan kompetensi untuk menghadapi perubahan termasuk perubahan teknologi.

3. Terpercaya

Dalam terpercaya mengandung makna bahwa dalam bekerja, berpikir, berkata, berperilaku dan bertindak dengan cara terbaik dan benar, memegang teguh kode etik, amanat jabatan dan prinsip-prinsip moral.

b.) Implementasi Program Percepatan Legalisasi Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir

Kantor Pertanahan merupakan instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional (BPN) di setiap daerah Kabupaten/Kota. Kantor Pertanahan sebagai garda terdepan dari Badan Pertanahan Nasional, mempunyai peranan yang sangat strategis dalam memberikan pelayanan di bidang pertanahan secara langsung kepada masyarakat khususnya terhadap legalisasi aset tanah untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah agar dengan mudah dapat membuktikannya.

Salah satu tahapan dari kegiatan pendaftaran tanah adalah kegiatan pengumpulan data fisik. Pengumpulan data fisik adalah kegiatan mengumpulkan data fisik yang meliputi:

1. Penetapan batas bidang tanah
2. Pengukuran batas bidang tanah
3. Pemetaan bidang tanah
4. Pengumuman data fisik
5. Menjalankan prosedur dan memasukkan data dan informasi yang berkaitan dengan data fisik bidang tanah di aplikasi KKP dengan berpedoman kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengukuran dan pemetaan bidang tanah.

Dalam penelitian ini, peneliti berpedoman pada model implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn guna menjawab permasalahan mengenai pelaksanaan program Legalisasi Aset tanah melalui program strategis nasional yaitu Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Teori Implementasi dari Van Meter dan Van Horn diuraikan dalam 6 (enam) variable antara lain; 1) Standar (ukuran) dan sasaran (tujuan) kebijakan, 2) Sumber daya, 3) Hubungan/komunikasi antar organisasi, 4) Karakteristik/ciri-ciri agen pelaksana, 5) Kondisi lingkungan sosial, politik, dan ekonomi, 6) Sikap para pelaksana (*Disposisi implemantor*). Implementasi dari program Legalisasi Aset Tanah di Kantor Pertanahan Indragiri Hilir dikaji menggunakan keenam variable tersebut, peneliti jabarkan sebagai berikut:

1. Standar dan Sasaran Kebijakan

Kantor Pertanahan Indragiri Hilir, dalam program kerja Anggaran tahun 2020 memiliki target PTSL adalah 4.500 bidang terdiri dari Tahap 1 yang

merupakan PTSL ASN sebanyak 4.500 bidang, yang dibiayai dari APBN dan Tahap 2 yang merupakan PTSL Partisipasi Masyarakat sebanyak 3.700 bidang yang dibiayai dari Pinjaman Luar Negeri. Untuk tahun 2021 target PTSL adalah 27.704 bidang yang terdiri dari:

- Sertifikat Hak Atas Tanah (SHAT) PTSL ASN sebanyak 18.151 bidang yang dibiayai dari APBN dan Rupiah Murni;
- Sertifikat Hak Atas Tanah (SHAT) PTSL Partisipasi Masyarakat sejumlah 9.289 bidang yang dibiayai dari Pinjaman Luar Negeri;
- Sertifikat Hak Atas Tanah (SHAT) Mandiri sebanyak 264 bidang yang dibiayai dari APBN Rupiah Murni.

Pencapaian target pada Tahun 2020 disajikan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 6
Target dan Realisasi Sertifikasi HAT PTSL-ASN Tahun 2020

No	Desa/Kelurahan	SHAT		
		Target	Realisasi	Capaian (1%)
1	Seberang Sanglar	311	311	100%
2	Mekar Sari	286	286	100%
3	Sungai Ambat	556	556	100%
4	Teluk Kiambang	772	772	100%
5	Sungai Junjungan	995	995	100%
6	Tanjung Siantar	351	351	100%
7	Gembira	439	439	100%
8	Kemuning Tua	479	479	100%
9	Lubuk Besar	311	311	100%
Total		4,500	4,500	100%

Sumber: Dashboard PTSL Kantor Pertanahan Indragiri Hilir 2020

Selanjutnya, apabila dikomparasikan dengan kinerja Tahun Anggaran 2021, target dan realisasi pada Kegiatan Sertifikasi Tanah di Kantor Pertanahan Indragiri Hilir sebagai berikut:

Tabel 7.
Target dan Realisasi Sertifikasi HAT PTSL-ASN Tahun 2021

No	Desa/Kelurahan	SHAT		
		Target	Realisasi	Capaian (%)
1	Madani	800	800	100%
2	Tanjung Labuh	101	101	100%
3	Sungai Mahang	250	250	100%
4	Tuk Jimun	380	380	100%
5	Khairiah Mandah	1,830	511	28%
6	Sungai Baru	244	194	80%
7	Pengalihan	1,014	774	76%
8	Idaman	1,324	1,129	85%
9	Kelumpang	592	592	100%
10	Sungai Gantang	1,069	1,069	100%
11	Sungai Ambat	444	377	85%
12	Sungai Asam	263	263	100%
13	Pulau Kijang	706	706	100%
14	Jaya Bhakti	155	155	100%
15	Seberang Pulau Kijang	604	604	100%
16	Pulau Kecil	580	580	100%
17	Metro	75	75	100%
18	Sungai Empat	2,335	855	37%

No	Desa/Kelurahan	SHAT		
		Target	Realisasi	Capaian (%)
19	Talang Jangkang	500	500	100%
20	Pulau Ruku	49	49	100%
21	Sanglar	274	274	100%
22	Igal	2,156	698	32%
23	Mumpu	211	211	100%
24	Sungai Undan	430	430	100%
25	Sari Mulya	300	167	56%
26	Sungai Terap	69	69	100%
27	Pulau Palas	700	657	94%
28	Sungai Junjungan	501	501	100%
29	Sungai Ara	195	195	100%
Total		18,151	13,166	72,54%

Sumber: Dashboard PTSL Kantor Pertanahan Indragiri Hilir 2021

Tabel 8.
Target dan Realisasi Sertipikasi HAT PTSL-PM dan P3 Tahun 2021

No	Desa/Kelurahan	SHAT		
		Target	Realisasi	Capaian (%)
1	Belaras	1,039	326	31%
2	Batang tumu	1,445	893	62%
3	Cahaya Baru	1,314	537	41%
4	Bente	3,993	1,773	44%
5	Belaras Barat	709	602	85%
6	Bakau Aceh	789	395	50%
Total		9,289	4,526	48,72%

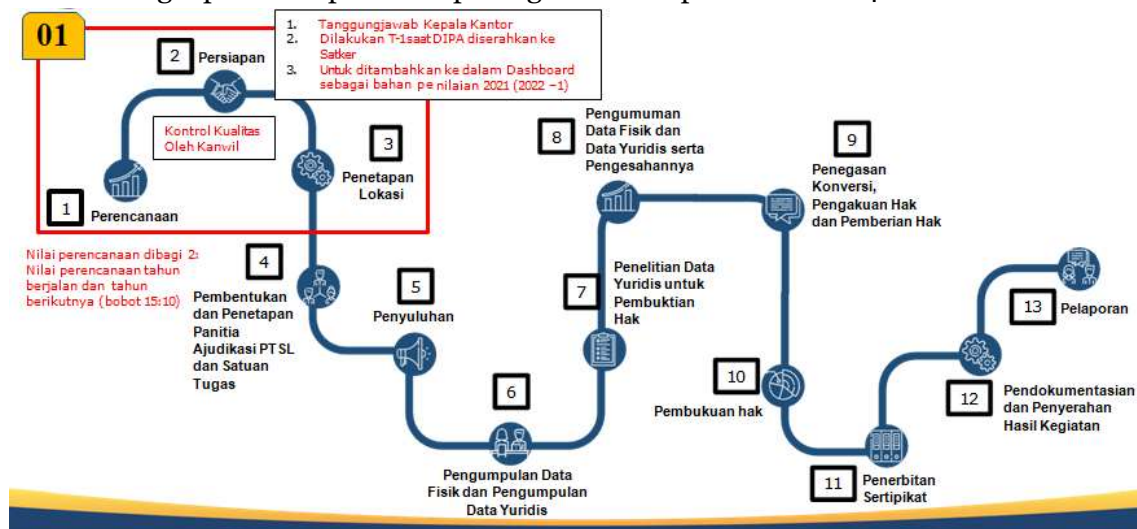
Sumber: Dashboard PTSL Kantor Pertanahan Indragiri Hilir 2021

Jika dibandingkan dengan pencapaian kinerja SHAT tahun 2020 maka terlihat adanya penurunan capaian kinerja, dimana pada tahun 2020 realisasi tercapai 100% yaitu 4.500 bidang tanah berhasil tersertifikasi. Perlu diketahui bahwa pada tahun 2020 terjadi pandemik Covid-19 sehingga harus dilakukan *Refocussing* Anggaran. Beberapa agenda kegiatan terpaksa dialihkan untuk penanganan penyebaran pandemik. Selain itu juga dilakukan pemangkasan anggaran sesuai Instruksi Kementerian Keuangan dimana salah satu pengurangan anggaran dikenakan pada target bidang tanah PTSL. Semula terdapat target PTSL Partisipasi Masyarakat sejumlah 3.500 bidang lalu dihapus. Dengan demikian target bidang untuk kegiatan PTSL menyisakan 4.500 bidang saja. Dengan target 4.500 bidang dapat diselesaikan sesuai dengan rencana pelaksanaan kegiatan.

Pada tahun anggaran 2021, terdapat peningkatan target bidang yang sangat signifikan, baik untuk output kegiatan SHAT PTSL ASN maupun adanya target baru berupa SHAT PTSL Partisipasi Masyarakat. Untuk capaian kinerja PTSL ASN dari target 18.151 bidang, terealisasi sebanyak 13.166 bidang. Sedangkan capaian kinerja untuk PTSL Partisipasi Masyarakat, dari target 9.289 bidang terealisasi sebanyak 4.526 bidang. Secara persentase, terdapat penurunan capaian kinerja tahun 2021 jika dibandingkan dengan capaian di 2020.

Untuk mengetahui lebih dalam mengenai alasan penurunan persentase capaian kinerja tahun 2021, Peneliti telah melakukan wawancara dengan salah satu narasumber yaitu Bapak. AW selaku Ketua Ajudikasi PTSL Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir.

Berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah, tahapan kegiatan pelaksanaan Pendaftaran Sistematis Lengkap secara spesifik dapat digambarkan pada Gambar 4.1 berikut ini:



Gambar. 1
Tahapan Kegiatan PTSL

1) Perencanaan;

Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap harus melalui tahapan sebagaimana disebut dalam Pasal 4 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 6 Tahun 2018 yaitu mulai dari penetapan lokasi hingga pelaporan. Perencanaan, Persiapan dan Pelaporan merupakan tahapan yang penting di dalam kegiatan PTSL. Seluruh rangkaian kegiatan harus direncanakan dengan dipersiapkan yang antara lain meliputi kegiatan sosialisasi, penetapan Lokasi pembentukan Panitia Ajudikasi PTSL, Satgas Fisik dan Satgas Yuridis, Pembuatan Rencana Kerja Panitia Ajudikasi PTSL, Penyusunan Rencana Kegiatan dan Anggaran PTSL (Sumber Dana, Standar Biaya Masukan dan Keluaran, Penyusunan RAB, POK dan KAK), Tahapan Pengadaan Barang dan Jasa dan membangun tim efektif dalam pelaksanaan kegiatan PTSL. Dalam setiap pelaksanaan kegiatan menggunakan beberapa mekanisme pengelolaan keuangan dan optimalisasi anggaran antara lain dengan revisi anggaran.

2) Penetapan Lokasi;

Kepala Kantor Pertanahan menetapkan lokasi kegiatan PTSL di wilayah kerjanya dalam satu wilayah desa/kelurahan atau secara bertahap bagian demi bagian dalam satu hamparan. Penetapan lokasi dilakukan dengan ketentuan:

- a) berdasarkan ketersediaan anggaran khusus PTSL yang telah dialokasikan dalam APBN/APBD;
- b) diprioritaskan pada lokasi desa/kelurahan yang ada kegiatan PRONA/PRODA, dana desa, lintas sektor, massal swadaya masyarakat, *Corporate Social Responsibility (CSR)* dan/atau program pendaftarantah massal lainnya, atau berdasarkan ketersediaan dana yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, untuk 1 (satu) desa/kelurahan PTSL; dan

- c) mempertimbangkan ketersediaan peta kerja, ketersediaan dan kemampuan optimal pelaksana PTSL pada masing-masing Kantor Pertanahan.
- d) Dalam hal lokasi yang ditetapkan terdiri dari beberapa desa/ kelurahan, diupayakan agar desa/kelurahan yang menjadi obyek PTSL letaknya berdekatan.
- e) Penetapan Lokasi dibuat dalam bentuk keputusan.

Kepala Kantor Pertanahan dapat melakukan perubahan lokasi PTSL yang sudah ditetapkan dalam hal perubahan itu benar-benar diperlukan dan wajib melaporkan perubahan lokasi PTSL kepada Kepala Kantor Wilayah BPN dengan memberikan alasan tentang perubahan dimaksud.

3) Persiapan;

Kepala Kantor Pertanahan melakukan persiapan pelaksanaan kegiatan PTSL dengan menyiapkan:

- a) Sarana dan prasarana pelaksanaan kegiatan PTSL;
- b) Sumber daya manusia;
- c) Kebutuhan transportasi;
- d) Koordinasi dengan aparat pemerintah lainnya; dan
- e) Alokasi anggaran.

Setelah lokasi PTSL ditetapkan, Kepala Kantor Pertanahan menyiapkan peta dasar pendaftaran yang berbentuk peta garis atau peta foto. Dalam hal peta dasar pendaftaran belum tersedia, Kepala Kantor Pertanahan menyiapkan peta lainnya yang digunakan sebagai peta kerja. Peta dasar pendaftaran/peta kerja tersebut telah memuat pemetaan bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar haknya (Mujiati & Aisiyah, 2022). Dalam hal bidang-bidang tanah terdaftar belum dipetakan atau sudah dipetakan tetapi tidak pada posisi sebenarnya, maka pemetaan bidang-bidang tanah tersebut dilakukan bersamaan dengan pemetaan hasil pengukuran bidang tanah secara sistematis.

4) Pembentukan dan Penetapan Panitia Ajudikasi PTSL dan Satuan Tugas;

Setelah penetapan lokasi, atau perubahan penetapan lokasi, Kepala Kantor Pertanahan membentuk dan menetapkan Panitia Ajudikasi PTSL. Susunan Panitia Ajudikasi PTSL, dapat dilihat dalam bagan berikut.



Gambar 4.
Susunan Panitia Ajudikasi PTSL

- Ketua Panitia merangkap anggota yang dijabat oleh seorang pegawai Kantor Pertanahan;
- Wakil Ketua bidang Fisik, yang membidangi infrastruktur agraria merangkap anggota yang dijabat oleh seorang pegawai Kantor Pertanahan yang memahami urusan infrastruktur pertanahan;
- Wakil Ketua bidang Yuridis, yang membidangi hubungan hukum agraria merangkap anggota yang dijabat oleh seorang pegawai Kantor Pertanahan yang memahami urusan hubungan hukum pertanahan;
- Sekretaris yang dijabat oleh seorang pegawai Kantor Pertanahan;
- Kepala Desa/Kelurahan setempat atau seorang Pamong Desa/Kelurahan yang ditunjuknya; dan
- Anggota dari unsur Kantor Pertanahan sesuai kebutuhan.

Dalam hal diperlukan, anggota Panitia Ajudikasi PTSL dapat ditunjuk dari pegawai komponen seksi lain selain dari seksi Hubungan Hukum Keagrariaan dan Infrastruktur Keagrariaan di lingkungan Kantor Wilayah BPN maupun Kantor Pertanahan. Dengan mempertimbangkan ketersediaan sumber daya aparat pelaksana, setiap Panitia Ajudikasi PTSL dapat dibentuk untuk lebih dari 1 (satu) atau untuk beberapa wilayah kecamatan dengan melibatkan unsur perangkat setiap desa/kelurahan yang bersangkutan (Putra, Dewi, & Suryani, 2021).

5) Penelitian Data Yuridis Untuk Pembuktian Hak;

Analisa daya yuridis dilakukan oleh Panitia Ajudikasi terkait data kepemilikan yang memiliki hubungan hukum antara subyek/peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dengan tanah obyek Pendaftaran Tanah (Wake, 2018) Sistematis Lengkap yang kemudian hasilnya akan diklusterisasi/dikelompokkan berdasarkan ketentuan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Penentuan kriteria/Kategori proses Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap terdiri atas 4 (empat) kategori:

- a) Kategori 1: bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertifikat Hak atas Tanah sebagai berikut :
 - Perorangan Warga Negara Indonesia;
 - Masyarakat yang termasuk dalam Program Pemerintah Bidang Perumahan Sederhana;
 - Badan hukum keagamaan dan badan hukum sosial yang sesuai antara peruntukan dan penggunaan tanahnya;
 - Pegawai Negeri Sipil (PNS), Pensiunan PNS, Tentara Nasional Indonesia (TNI), Purnawirawan TNI, Kepolisian Republik Indonesia (POLRI), Purnawirawan POLRI, dan Suami/Istri/Janda/Duda Veteran/Pensiunan PNS/Purnawirawan TNI/ Purnawirawan POLRI;
 - Instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah, untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dan tidak bersifat profit;
 - Nadzir; atau Masyarakat Hukum Adat.
- b) Kategori 2: bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertifikat Hak atas Tanahnya namun terdapat perkara di Pengadilan, penyelesaiannya sebagai berikut :
 - (1) Dalam hal bidang tanah yang memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat namun terdapat perkara di Pengadilan, dilakukan :
 - Pembukuan hak dengan mengosongkan nama pemegang haknya; dan
 - Penerbitan sertifikat Hak atas Tanah setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, dan amar putusannya menyatakan salah satu pihak sebagai pihak yang berhak.
 - (2) Dalam hal putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud ditetapkan setelah tahun anggaran kegiatan PTSL berakhir, maka Kepala Kantor Pertanahan yang menandatangani dan menerbitkan Sertifikat Hak atas Tanah.
 - (3) Penerbitan sertifikat dilakukan tanpa mengganti buku tanah yang telah ditandatangani Panitia Ajudikasi PTSL.
- 6) Pengumuman Data Fisik Dan Data Yuridis Serta Pengesahannya;

Untuk memenuhi asas publisitas dalam pembuktian pemilikan tanah maka dilaksanakan pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis yang dipublikasikan di Kantor Pertanahan dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan setempat dan apabila ada di Kantor Pembantu (*basecamp*) Panitia Ajudikasi PTSL, selama 14 (empat belas) hari kalender.

Pada lokasi PTSL oleh masing-masing pemilik tanah peserta ajudikasi PTSL. Kebenaran materiil Data Fisik dan Data Yuridis, sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemohon/pemilik/peserta ajudikasi PTSL.

Peta bidang-bidang tanah dibuat dengan memetakan hasil pengukuran batas-batas bidang tanah pada lembaran peta bidang-bidang tanah, atau dengan mengutip batas batas bidang tanah (Tehupeiory, 2012) yang telah diidentifikasi dan ditetapkan batasnya oleh Panitia Ajudikasi, apabila peta dasar yang tersedia berupa peta foto. Lembaran peta bidang-bidang tanah berupa kertas HVS 80 mg dengan ukuran A3 (double kwarto) atau kertas lain yang ukurannya sejenis. Peta bidang-bidang tanah ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi. Peta bidang

tanah memuat informasi sebagai berikut : judul peta, yaitu “Peta bidang tanah”; nomor RT/RW, nama Kelurahan/desa, Kabupaten/ kotamadya, dan Propinsi;. skala peta; panah utara; batas bidang-bidang tanah; jalan, sungai atau benda-benda lain yang dapat dijadikan petunjuk lokasi; nomor identifikasi bidang tanah; tanggal dan tanda tangan Ketua Panitia Ajudikasi.

Variabel Sumber Daya ini menurut teori Van Meter dan Van Horn dalam implementasi kebijakan meliputi sumber daya manusia dan non-manusia. Sumber daya manusia (SDM) merupakan faktor esensial dalam mengimplementasikan suatu program di Kantor Pertanahan Indragiri Hilir. Tanpa adanya SDM yang kompeten sangat kecil kemungkinan program legalisasi asset tanah di Kantor Pertanahan Indragiri Hilir dapat diimplementasikan dengan baik. Dimana Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia. Sumber daya manusia (SDM) dalam hal ini adalah yang memiliki kemampuan dan keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas dan fungsinya.

1. Komunikasi Antar Organisasi (Disposisi Pelaksanaan)

Hubungan/komunikasi antar organisasi, yaitu dalam banyak program, implementor sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, sehingga diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

Komunikasi antar organisasi merupakan hubungan koordinasi yang muncul antara Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir dengan pihak-pihak terkait selama proses Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Komunikasi yang terjalin selama pelaksanaan kegiatan PTSL oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir yaitu dengan pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir dan Lurah/Kepala Desa di Kabupaten Indragiri Hilir terhadap masyarakat sehingga pelaksanaan PTSL dapat berjalan dengan optimal. Mengenai komunikasi antar organisasi ini, Bapak AW selaku Ketua

2. Karakteristik / Ciri-Ciri Agen Pelaksana

Karakteristik agen pelaksana yaitu mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program. Karakteristik agen pelaksana untuk mengetahui bagaimana perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat berkaitan dengan pelayanan pendaftaran sertifikat tanah. Perilaku petugas pelaksana program PTSL yang berbeda-beda membuat kurang baiknya pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lenkap (PTSL) contohnya pada saat pelaksanaan sosialisasi PTSL masih ada perilaku petugas yang tidak adil terhadap masyarakat (APRILIYANTI, 2021).

Salah satu acuan dari karakteristik agen pelaksana adalah struktur organisasi berdasarkan Peraturan Menteri ATR/ BPN Nomor 17 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan. Struktur organisasi sangat berperang penting dalam pelaksanaan program PTSL dan sebagai panduan kepada sumber daya manusia untuk melakukan tugas dan fungsinya agar seluruh pekerja dapat mencapai tujuan organisasi. Berikut penuturan petugas terkait

dengan karakteristik agen pelaksana dalam pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Dari hasil wawancara dengan beberapa informan tersebut, dapat disimpulkan bahwa karakteristik agen pelaksana yaitu perilaku petugas dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam melaksanakan tugasnya sudah cukup baik dan sudah mengikuti aturan sesuai dengan petunjuk teknis dan arahan dari atasan/pimpinan. Dalam pelaksanaan di lapangan, juga dilakukan pengawasan langsung terhadap petugas Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) (Mirza, 2019), sehingga jika ada penyimpangan dapat segera diambil langkah-langkah pencegahan dan setiap penyimpangan yang akan diberikan sanksi sesuai dengan kesalahannya.

Berkaitan hasil wawancara peneliti dengan beberapa responden yang berkaitan dengan karakteristik yang digunakan untuk mengukur sebuah implementasi kebijakan dapat diambil kesimpulan bahwa apabila pegawai memiliki keterampilan dan pengetahuan yang baik mengenai program Legalisasi aset ini maka masyarakat pun akan lebih mudah untuk memahami dan berpartisipasi dalam pendaftaran tanah. Kualitas pegawai dalam melakukan program Legalisasi Aset relatif lebih mudah dibentuk dan dikembangkan melalui peran belajar dan pelatihan yang relatif singkat. Sebaliknya peran institusi dalam pelaksanaan program Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah (Larasita) lebih sulit untuk diidentifikasi serta membutuhkan waktu yang lebih lama untuk memperbaiki atau mengembangkan hasil pekerjaan program Legalisasi Aset.

Sesuai dengan model implementasi kebijakan public Thomas R. Dye, dengan model implementasi interaktif yang menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses dinamis, karena pihak yang terlibat dapat mengusulkan improvisasi dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika kebijakan publik dianggap kurang memenuhi harapan para pemangku kepentingan (*stakeholder*).

3. Kondisi Lingkungan Sosial, Politik, dan Ekonomi

Legalisasi aset melalui program PTSL merupakan wujud pelaksanaan kewajiban pemerintah untuk menjamin kebutuhan dasar masyarakat; sandang pangan, papan. Program ini memiliki *bargaining* dalam pelaksanaannya, mengingat program ini merupakan salah satu target strategis nasional pemerintahan Presiden Jokowi (Nainggolan, 2016), dengan menargetkan pada tahun 2025 nantinya tidak ada sejangkal tanah di Indonesia yang tidak terpetakan. Legalisasi aset ini juga memiliki unsue ekonomis bagi masyarakat, dimana nantinya setelah masyarakat menerima sertipikat hak atas tanah, dapat menjadikan sertipikat tersebut sebagai akses permodalan guna pendampingan usaha yang berdaya dan berhasil guna bagi peningkatan kesejahteraan hidupnya.

Dari hasil wawancara dengan beberapa informan tersebut dapat disimpulkan bahwa, kondisi sosial dan ekonomi memiliki pengaruh sampai pada tingkat tertentu yang juga berdampak pada pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Hanya saja di kecamatan, lurah dan desa yang kondisi sosial ekonomi ternyata memberikan dampak yang negatif pada level penerimaan kebijakan ada pada masyarakat yang

menjadi peserta dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Indragiri Hilir.

4. Sikap Para Pelaksana (*Disposisi implementor*)

Variabel ini mencakup tiga hal yaitu bagaimana: a) respon implementor terhadap kebijakan; b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; dan c) intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor. Disposisi merupakan watak dan karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan dan *disposisi implementor* yaitu bagaimana sikap para pelaksana kegiatan yang berkaitan erat dengan bagaimana sikap petugas Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) kepada masyarakat Kabupaten Indragiri Hilir sehingga hasil pelaksanaan dapat dilakukan secara optimal (Mea, Umar, Hafel, & Anfas, 2022).

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan, untuk variabel ini telah sesuai dengan kebijakan sebagaimana Teori Implementasi Program oleh David C. Korten, dimana program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain tata cara atau prosedur pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, maka kesimpulan yang dapat dihasilkan sebagai berikut : Implementasi program percepatan legalisasi aset di wilayah Kabupaten Indragiri Hilir dilihat dari faktor standar dan sasaran kebijakan belum berjalan dengan baik, terlihat dari capaian kinerja tahun 2021 secara keseluruhan hanya tercapai 64,48%. Adapun pencapaian target kinerja 100% pada tahun anggaran 2020 dipengaruhi adanya pengurangan target yang terpaksa dilakukan seluruh satuan kerja guna penanggulangan pandemic Covid-19. Kebijakan saat itu harus dilakukan refocusing program kegiatan, sehingga target pendaftaran tanah diturunkan hampir separuh target semula. Perhitungan didasarkan pada rasio jumlah pegawai dibandingkan dengan target yang ditetapkan. Implementasi kebijakan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir dilihat dari segi komunikasi antar organisasi dan karakteristik agen pelaksana. Komunikasi yang dibangun dengan instansi-instansi terkait berjalan dengan baik dan sinergis. Pemahaman dari para pelaksana kebijakan juga cukup baik dan telah mengikuti aturan petunjuk teknis dan arahan dari pemerintah pusat, serta adanya mekanisme pengawasan dari pimpinan kepada para pelaksana kegiatan guna mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan. Program legalisasi aset di Kabupaten Indragiri Hilir pada implementasinya ditemui berbagai hambatan dan kendala. Berdasarkan data realisasi fisik bidang tanah PTSL di Kabupaten Indragiri Hilir, target bidang tanah telah terselesaikan, namun dalam pelaksanaan sertifikasi tanah tersebut terdapat beberapa hambatan baik secara internal maupun eksternal, yaitu; a) Hambatan Internal, kurangnya sarana dan prasarana pendukung kegiatan, serta keterbatasan sumber daya manusia yang ada pada Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir yaitu khususnya tenaga pengukuran. b) Hambatan Eksternal, beberapa hambatan eksternal yang harus dilalui oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir dalam menyelesaikan pelaksanaan Pendaftaran Tanah, antara lain: faktor masyarakat, kurangnya pemahaman masyarakat akan arti pentingnya legalisasi aset dan rendahnya kesadaran masyarakat dalam melengkapi administrasi, faktor birokrasi yang cukup panjang dan proses penyelesaian memakan waktu lama, faktor subjek yang

masih belum diketahui penguasaannya dan objek bidang tanah yang masih bermasalah, faktor geografis dimana beberapa wilayah Desa yang tidak mudah diakses, dan faktor biaya yang membebani masyarakat khususnya masyarakat ekonomi bawah.

BIBLIOGRAFI

Ambarwati, Auliah. (2021). Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Efektifkah? *Jurnal Ilmiah Dinamika Hukum*, 22(1), 1–10.

APRILIYANTI, SUNDARI. (2021). Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptsl) Di Badan Pertanahan Nasional (Bpn) Kabupaten Kuantan Singingi. *Juhanperak*, 2(3), 748–783.

Hidayati, Deny. (2017). Memudarnya nilai kearifan lokal masyarakat dalam pengelolaan sumber daya air. *Jurnal Kependudukan Indonesia*, 11(1), 39–48.

Jannah, Rauzatul, & Diah, Muhammad. (2021). Pengaruh Motivasi Dan Kepuasan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Negeri Sipil Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bireuen. *Jurnal Ilmu Adminisitrasi Bisnis (JIAB)*, 4(2), 1–8.

Mea, Andi Irdan Atjo, Umar, Zulkarnain, Hafel, Muhlis, & Anfas, Anfas. (2022). Implementasi Kebijakan Pemerintah Melalui Program Usaha Mikro Kecil dan Menengah pada Bank. *Journal of Management and Bussines (JOMB)*, 4(1), 168–182.

Mirza, Tony. (2019). Implementasi kebijakan pelaksanaan percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL)(studi kasus pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Ogan Ilir). *Jurnal Pemerintahan Dan Politik*, 4(2).

Mujiati, Mujiati, & Aisiyah, Nuraini. (2022). Peningkatan kualitas peta kerja dalam pendaftaran tanah sistematis lengkap. *Tunas Agraria*, 5(3), 182–196.

Nainggolan, Poltak Partogi. (2016). Kebijakan poros maritim dunia Joko Widodo dan implikasi internasionalnya. *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri Dan Hubungan Internasional*, 6(2).

Putra, Nyoman Handytya Wiarsa, Dewi, Anak Agung Sagung Laksmi, & Suryani, Luh Putu. (2021). Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Menanga, Kecamatan Rendang, Kabupaten Karangasem. *Jurnal Preferensi Hukum*, 2(3), 651–657.

Sari, Mandy Tania, & Mildawati, Titik. (2019). Pengaruh Akuntabilitas pengelolaan Keuangan Desa, Transparansi, dan Kebijakan Desa Terhadap Kesejahteraan Masyarakat. *Jurnal Ilmu Dan Riset Akuntansi (JIRA)*, 8(12).

Sholikhudin, Muhammad. (2021). Efektivitas Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)(Studi di Desa Kalipuro Kecamatan Pungging Kabupaten Mojokerto).

Syahza, Almasdi. (2013). *Strategi pengembangan daerah tertinggal dalam upaya*

percepatan pembangunan ekonomi pedesaan.

Tehupeiory, Aartje. (2012). *Pentingnya pendaftaran tanah di Indonesia*. Raih Asa Sukses.

Wake, Maria Novianti. (2018). *Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Hak Milik Secara Sistematis Lengkap dalam Mewujudkan Kepastian Hukum di Kabupaten Nagekeo Provinsi Nusa Tenggara Timur*. UAJY.

Widianugraha, Prama. (2019). Tinjauan normatif pendaftaran tanah sistematis lengkap dikaitkan pembentukan aturan peraturan perundang-undangan. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 3(2), 208–223.

Yusuf, Andi Patta, Ibrahim, Muh Akmal, & Syahribulan, Syahribulan. (2019). Reformasi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik Pada Kantor Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Atr/Bpn) Kabupaten Maros. *Societas: Jurnal Ilmu Administrasi Dan Sosial*, 8(1), 9–21.