

# IMPLEMENTASI PENDAFTARAN TANAH UNTUK PENSERTIPIKATAN TANAH DI KABUPATEN JEPARA

Waskito<sup>1</sup>  
Aos Kuswandi<sup>2</sup>

## ABSTRAK

*Penerbitan sertipikat tanah berdasarkan PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara baru mencapai 30,35%. Rendahnya penerbitan sertipikat tanah di Kabupaten Jepara menarik untuk dilakukan penelitian. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: implementasi kebijakan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah di Kabupaten Jepara; hambatan-hambatan penerbitan sertipikat tanah Kabupaten Jepara; dan upaya-upaya dalam mengatasi hambatan-hambatan penerbitan sertipikat tanah. Penelitian ini berlandaskan teori implementasi kebijakan George Edward III yang menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh faktor-faktor: komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam rangka pencapaian target penerbitan sertipikat tanah, berupa variabel: faktor komunikasi yang sebagian belum efektif; faktor sumberdaya manusia dan peralatan yang sebagian belum optimal; faktor disposisi sudah optimal; dan faktor struktur birokrasi yang sebagian belum optimal. Hambatan tersebut harus diatasi melalui manajemen dan pendelegasian yang efektif.*

*Kata Kunci: Implementasi, Pendaftaran Tanah, Sertipikat Tanah*

---

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan Unisma Bekasi

<sup>2</sup> Dosen Tetap Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan Unisma Bekasi

## PENDAHULUAN

Penerbitan sertipikat tanah dimulai dari berlakunya PP 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dengan sasaran antara lain seluruh bidang tanah di Indonesia dapat dibukukan atau bersertipikat. Untuk mempercepat pencapaian sasaran penerbitan sertipikat tanah pada tahun 1997 diterbitkan peraturan pengganti PP 10/1961 yaitu PP No.24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pengertian sertipikat tanah (Puslitbang. 2013:153) adalah tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Penerbitan sertipikat tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia sampai bulan November 2016 mencapai 44.11% (dari 100 juta bidang tanah). Penerbitan sertipikat tanah di Kabupaten Jepara sebanyak 192.521 bidang tanah (kurang lebih 30,35% dari 634.404 bidang tanah), sehingga jumlah bidang tanah yang belum bersertipikat adalah 441.883 bidang (kurang lebih 69,65%). Kabupaten Jepara mempunyai luas wilayah 100.413,189 ha, terbagi dalam 16 wilayah kecamatan yang terbagi 222 desa/kelurahan. Adapun jumlah penduduk pada akhir tahun 2014 sebanyak 1.170.787 orang.

Presiden Jokowi dalam pidato acara penyerahan sertipikat tanah program strategis tahun 2016 di pendopo Kantor Bupati Minahasa Utara tanggal 18 Oktober 2016 mengatakan: "Proyek Prona (Proyek Operasi Nasional Agraria) ini sudah berjalan 35 tahun, tapi belum rampung-rampung sampai sekarang, baru mencapai 46 persen di seluruh Indonesia, separuh saja belum. Sehingga kita harapkan tahun 2025 seluruh Indonesia sudah pegang sertipikat semuanya". Dengan pernyataan Presiden Jokowi tersebut di atas, maka Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara harus menyelesaikan 69% tanah yang belum bersertipikat dalam jangka waktu 9 tahun. Dengan target seluruh bidang tanah di Kabupaten Jepara telah bersertipikat pada tahun 2025, maka rata-rata setiap tahunnya harus menyelesaikan penerbitan sertipikat tanah sebanyak 7,6% atau kurang lebih 48.637 bidang tanah.

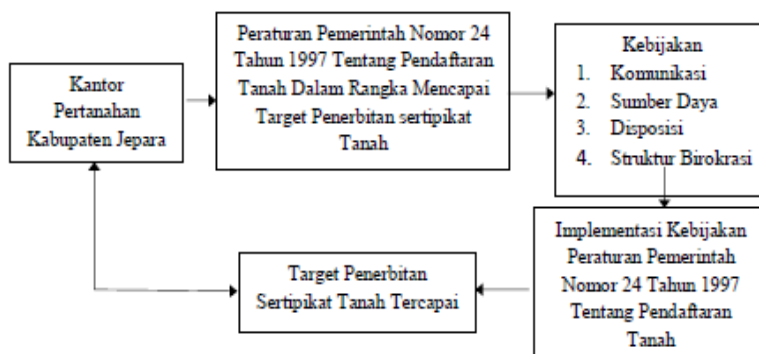
Satuan tata usaha pendaftaran tanah untuk penerbitan sertipikat tanah diselenggarakan berdasarkan wilayah desa per desa, sehingga setiap jenis hak atas tanah yaitu: Hak Milik (HM), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP) dan Hak Wakaf (HW) pemberian nomor haknya dimulai

dari nomor 1(satu). Adapun Hak Guna Usaha (HGU), Hak Pengelolaan dan Hak Tanggungan pemberian nomor urut haknya berdasarkan wilayah kabupaten. Dari data Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara ada 2(dua) desa yang jumlah penerbitan sertifikatnya kurang dari 1%(satu persen) yaitu desa Papasan kecamatan Bangsri sebesar 0,57% atau 13 bidang tanah yang bersertipikat dari 2300 bidang tanah dan desa Tempur kecamatan Keling sebesar 0,67% atau 31 bidang tanah yang bersertipikat dari 5096 bidang tanah. Penambahan jumlah penerbitan sertipikat tanah berasal dari kegiatan pendaftaran tanah pertama kali yang disubsidi pemerintah seperti Prona (Program Nasional Agraria) dan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadis yang diajukan oleh pemilik tanah masing-masing yang bukan Prona. Pendaftaran tanah sprodis antara lain atas permohonan dari: Badan hukum, Instansi Pemerintah, perorangan, berkelompok atau masal. Penerbitan sertipikat berasal dari Prona yang anggarannya bersumber dari pemerintah relatif lebih kecil dibanding dengan penerbitan sertipikat atas permohonan masyarakat, maka diduga ada masalah kurangnya kemampuan anggaran pemerintah untuk membiayai pencapaian target penerbitan sertipikat di Kabupaten Jepara. Sementara jumlah sertipikat yang diterbitkan dari permohonan masyarakat (yang bukan Prona) pada tahun 2014 sebanyak 9872 (kurang dari 1,5% dari 634.404 bidang tanah) hal ini diduga karena pengaruh faktor lainnya seperti pendapatan masyarakat, partisipasi masyarakat dan lain-lain.

Berdasarkan masalah masih banyaknya bidang tanah yang belum bersertipikat di Kabupaten Jepara kurang lebih dari 69%, dan masih ada desa yang penerbitan sertifikatnya kurang dari 1%, hal ini diduga karena belum efektifnya faktor komunikasi antara pelaksana di Kantor Pertanahan dengan Kepala Desa, serta penambahan penerbitan sertipikat tanah setiap tahunnya kurang dari 2% dari seluruh bidang tanah, hal ini diduga kurangnya kemampuan anggaran dan kurangnya petugas ukur maupun petugas pengolah data sertipikat tanah. Dari masalah penerbitan sertipikat tanah tersebut diatas, di Kabupaten Jepara diduga ada masalah dalam implementasi kebijakan PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah, sehingga menarik untuk dilakukan penelitian. Penelitian ini berjudul: Implementasi Pendaftaran Tanah Untuk Pensertipikatan Tanah Di Kabupaten Jepara. Penelitian ini bertujuan: untuk mengetahui implementasi kebijakan Pendaftaran Tanah dalam mencapai target penerbitan sertipikat tanah di

Kabupaten Jepara; untuk mengetahui hambatan-hambatan mencapai target penerbitan sertipikat tanah Kabupaten Jepara; dan untuk mengetahui upaya-upaya dalam mengatasi hambatan-hambatan mencapai target penerbitan sertipikat tanah.

Pelaksanaan kebijakan Pendaftaran tanah dalam rangka penerbitan sertipikat tanah perlu diukur apakah kebijakan tersebut sesuai dengan harapan yang diinginkan. Untuk mengukur keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan digunakan teori George Edward III (dalam Subarsono, 2015:90) dengan menggunakan 4 variabel, yaitu: Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan Struktur Birokrasi. Keempat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut saling berinteraksi satu sama lain. Berdasarkan uraian di atas penulis membuat kerangka pemikiran berkaitan dengan implementasi kebijakan pendaftaran tanah dalam rangka penerbitan sertipikat tanah, sebagai berikut:



Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut diatas maka dirumuskan preposisi sebagai berikut: “Berhasil tidaknya implementasi kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran ditentukan oleh variabel-variabel: komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi”.

## METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara dan studi dokumentasi. Pengertian observasi (dalam Sugiyono, 2005:166) merupakan suatu proses

yang kompleks, suatu proses yang tersusun dari pelbagai proses biologis maupun psikologis di Kantor Kabupaten Jepara. Tujuan wawancara (dalam Sugiyono.2013:233) adalah untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka, dimana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat, dan ide-idenya. Wawancara dilakukan dengan partisipan sejumlah 7 (tujuh) orang. Studi dokumentasi dilakukan untuk memperoleh data skunder.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Pelaksanaan Pensertipikatan Tanah

Penerbitan sertipikat tanah dilaksanakan melalui pendaftaran tanah pertama kali secara sistematis (kegiatan yang dibiayai atau subsidi dari anggaran pemerintah seperti Prona) dan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadis (permohonan masyarakat atas biaya sendiri atau bukan Prona). Produk sertipikat beberapa tahun dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel 1.** Jumlah Penerbitan Sertipikat tanah  
Di Kabupaten Jepara, 2012-2014

No	Pensertipikatan Tanah	Banyaknya Penerbitan Sertipikat pada Tahun		
		2012	2013	2014
1	Bukan Prona	8.956	9.333	9.799
2	Prona	3.000	2500	2.590
3	Wakaf	230	61	73
Jumlah		12.186	11.894	12.462
Prosentase dari Jumlah bidang tanah (634.404)		1,92 %	1,87 %	1,96 %

Sumber: diolah dari data Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara, 2016

Berdasarkan data penerbitan sertipikat tanah dalam tabel.1 tersebut diatas dapat dihitung bahwa untuk mencapai target pensertipikatan seluruh bidang tanah diperlukan waktu kurang lebih 30 tahun (tahun 2047), sedang perintah Presiden Jokowi pensertipikatan seluruh bidang tanah harus selesai pada tahun 2025. Dari penjelasan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara (Sdr. Heri Sulistiyo, A.Ptnh, MH), pada awal perencanaan (tahun 2016) semua kantor di Jawa Tengah merencanakan

target prona seperti tahun sebelumnya sekitar 2000 bidang tanah, selanjutnya kira-kira pada bulan oktober 2016 di Provinsi Jawa Tengah mendapat target pensertipikatan tanah sebanyak 400.000 bidang tanah dengan menggunakan cara pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL), dan Kabupaten Jepara mendapat target sebanyak 15.000 bidang tanah atau kurang lebih 6 kali lipat target Prona tahun 2016. Dengan target tersebut kami langsung komunikasikan ke Desa-desa yang semula 38 desa yang akhirnya menjadi 42 desa.

### **Penetapan Lokasi dan Pembentukan Panitia Ajudikasi**

Penetapan Lokasi dan Pembentukan Panitia Ajudikasi diperlukan dalam rangka menyelesaikan penerbitan sertipikat tanah sebanyak 15.000 bidang tanah melalui program pendaftaran tanah secara sistematis lengkap yang dibiayai dengan anggaran pemerintah tahun 2017. Lokasi Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) tahun 2017 ditetapkan dengan keputusan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara No. 20/100.2/PPTSL/I/2017 tentang Penetapan lokasi Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap pada Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara tahun Anggaran 2017, tanggal 3 Januari 2017. Adapun pembentukan panitia adjudikasi tahun 2017 ditetapkan dengan keputusan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara No. 21/100.2/PPTSL/I/2017 tentang Susunan Panitia Ajudikasi Percepatan, Satuan Tugas Fisik, Satuan Tugas Yuridis dan Pengumpul dan Pemeriksa Data Yuridis Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap pada Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara tahun Anggaran 2017, tanggal 3 Januari 2017. Selanjutnya dibentuk tim penyuluh dengan keputusan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara No. 22/100.2/PPTSL/I/2017 tentang Susunan Tim Penyuluh Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara tahun Anggaran 2017, tanggal 3 Januari 2017.

### **Pengumpulan dan Pengolahan Data Fisik**

Pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan melalui kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah, yang dilakukan dengan cara mengukur batas-batas bidang tanah ke lokasi letak bidang tanah dengan

menggunakan alat ukur dan hasil pengukurannya dicatat dalam lembar Gambar Ukur (daftar Isian 107) yang telah ditandatangani oleh pemilik tanah yang berbatasan. Selanjutnya proses pemetaan bidang tanah dilakukan secara digital menggunakan aplikasi Autodesk Map (AutoCAD) dan aplikasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP). Setiap bidang tanah yang dipetakan harus diberi Nomor Identifikasi Bidang (NIB). Pemberian NIB dilakukan pada saat bidang-bidang tanah tersebut diplot di atas Peta Dasar Pendaftaran secara digital. Menurut informan Sdr. Suyoto S.Si bahwa : “Kegiatan pengukuran dan pemetaan dikerjakan oleh satuan tugas teknis yang dibagi dalam 5(lima) satgas, masing-masing satgas mempunyai beban kerja 3000 bidang”. Kegiatan pemetaan bidang-bidang tanah mencakup kegiatan pembuatan Peta Bidang Tanah dan pembuatan Peta Pendaftaran Tanah. Peta Bidang Tanah dibuat untuk setiap satuan wilayah desa/kelurahan (satu RT atau beberapa RT). Peta bidang tanah merupakan produk hasil pengukuran fisik bidang bidang tanah di lapangan berdasarkan penunjukan batas oleh pemilik tanah atau yang dikuasakan, yang menggambarkan kondisi fisik bidangbidang tanah mengenai letak, batas dan luas. Peta Bidang Tanah digunakan sebagai dasar pengumuman data fisik dalam rangka penerbitan sertipikat hak atas tanah. Pembuatan Peta Pendaftaran dilakukan secara digital pada aplikasi Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP). Semua Peta Pendaftaran yang telah dibuat harus dibukukan dalam Daftar Peta Pendaftaran. Kegiatan selanjutnya adalah pembuatan Surat Ukur (SU). SU memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. SU dapat merupakan kutipan/salinan gambar bidang tanah dari peta pendaftaran. Pembuatan SU dilakukan secara digital dengan menggunakan aplikasi KKP. Pembuatan Daftar Tanah ( DI. 203 ). Semua bidang tanah, baik yang dikuasai oleh perorangan, badan hukum maupun pemerintah dengan sesuatu hak maupun tanah negara, yang terletak di desa/ kelurahan yang bersangkutan dibukukan dalam Daftar Tanah. Daftar Tanah dibuat per desa/kelurahan dalam aplikasi KKP. Daftar Tanah dibuat dengan menggunakan Daftar Isian 203. Setiap bidang tanah yang telah dipetakan pada peta pendaftaran dan terintegrasi pada KKP akan menghasilkan Nomor Identifikasi Bidang (NIB).

## **Pengumpulan Data Yuridis dan Pemeriksaan Riwayat Pemilikan Tanah**

Pengumpulan Data Yuridis dilaksanakan melalui kegiatan pengumpulan berkas permohonan penerbitan sertipikat tanah yang dilakukan oleh Satgas Yuridis. Hasil wawancara kami dengan Sdr.Ulin Nuha A.Ptnh (petugas satgas yuridis), menjelaskan bahwa sebagian besar berkas permohonan yang diajukan oleh para pemilik tanah kurang lengkap, sehingga menyulitkan dalam kegiatan pengolahan data dan pemeriksaan riwayat tanah. Dari hasil wawancara kami dengan Sdr.Umar Hadi A.Ptnh dijelaskan sebagai berikut: satgas yuridis mempunyai tugas: melaksanakan pengumpulan data yuridis bidang tanah; melakukan pemeriksaan bidang-bidang tanah; melakukan pemeriksaan riwayat kepemilikan tanah; membuat daftar bidang-bidang tanah; menyiapkan pengumuman mengenai data fisik dan data yuridis bidang tanah; menginventarisasi keberatan dan mengupayakan penyelesaiannya; menyiapkan naskah surat keputusan pemberian hak dan/atau penegasan hak atas tanah; menjalankan prosedur dan memasukkan informasi yang berkaitan dengan data yuridis pada aplikasi KKP; dan membuat laporan pelaksanaan pekerjaan setiap minggu. Dalam melakukan tugas satgas yuridis dapat dibantu oleh pengumpul dan pemeriksa data yuridis melalui tata cara dan pembiayaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Standar, kriteria, metode, prosedur, dan mekanisme pengumpulan, pengolahan, dan penyajian serta pemeliharaan data dan dokumen yuridis berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemeriksaan riwayat pemilikan tanah dilaksanakan oleh Panitia Pemeriksaan Tanah (disebut Panitia A). Untuk pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis Panitia Pemeriksaan Tanah dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi. Kesulitan dalam pemeriksaan riwayat tanah juga disampaikan oleh A.Syamul (Perangkat Desa Kedungcino, Kecamatan Jepara, Kabupaten Jepara), pada tanggal: 19 April 2017 jam 11.00 ruang kerja Kantor Desa Kedungcino menyatakan bahwa: "sulitnya mencocokkan antara riwayat tanah dengan buku letter C di desa, hal ini disebabkan karena sebagian pemilik tanah mengalihkan haknya baik jual beli atau warisan tidak menggunakan surat bukti peralihan tersebut, sehingga peralihannya tidak dicatat pada buku letter C desa".



## **Pengumuman dan Sanggahan**

Pengumuman dimaksudkan untuk memenuhi asas publisitas dalam pembuktian pemilikan tanah, yang meliputi pengumuman data fisik dan data yuridis. Pengumuman dipublikasikan di Kantor Pertanahan dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan setempat selama 14 (empat belas) hari kerja. Pengumuman dapat diperkuat dengan memasang tanda atau papan yang bertuliskan: "Tanah Dalam Proses Kegiatan Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap", pada lokasi pendaftaran tanah sistematis lengkap, oleh masing-masing peserta ajudikasi percepatan.

Sanggahan dapat berupa keberatan atau gugatan atas pengumuman data fisik dan data yuridis, disampaikan secara tertulis oleh yang bersangkutan dalam rentang atau masa waktu pengumuman. Setelah dilakukan verifikasi oleh Ketua Panitia Ajudikasi gugatan tersebut dapat diterima dan apabila gugatan atau keberatan tersebut tidak dapat diselesaikan oleh Panitia Ajudikasi, maka kepada yang bersangkutan diminta mengajukan keberatannya melalui Pengadilan Negeri setempat. Dalam hal terdapat keberatan dan keberatan dimaksud disampaikan setelah batas atau masa waktu pengumuman selesai atau berakhir, maka keberatan tersebut tidak dapat diterima dan oleh Ketua Panitia Ajudikasi, maka dilanjutkan kegiatan pembukuan haknya.

## **Pembukuan Hak dan Penerbitan Sertipikat Tanah**

Pembukuan hak dan penerbitan sertipikat hak atas tanah dapat dilaksanakan terhadap tanah yang sudah dibuatkan berita acara penyelesaian proses pendaftaran tanahnya, yang dibukukan dalam daftar umum pendaftaran tanah yaitu Buku Tanah dan daftar lainnya. Buku Tanah ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Terhadap bidang-bidang tanah yang telah dibukukan dalam buku tanah dan telah ditandatangani, dapat diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan atau dapat didelegasikan kepada Ketua Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

## **Analisa Faktor-faktor Dalam Implementasi Pendaftaran Tanah**

### **1. Analisa Faktor Komunikasi**

Implementasi kebijakan pendaftaran tanah, mensyaratkan para pelaksana kebijakan pendaftaran tanah mengetahui apa yang harus dilakukan, agar tujuan dan sasaran pendaftaran tanah dapat diketahui oleh kelompok sasaran. Analisis faktor komunikasi diperoleh hasil bahwa: 1).Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara telah melakukan komunikasi yang efektif kepada pihak-pihak yang terlibat melaksanakan proses penerbitan sertipikat tanah, dengan bentuk arah komunikasi vertikal ke bawah dengan para pelaksana dan komunikasi vertikal ke atas dalam bentuk laporan; 2).komunikasi berupa program-program yang terkait dengan penerbitan sertipikat tanah, maka dapat dikatakan bahwa Kepala Kantor Pertanahan telah melakukan strategi komunikasi efektif berupa program PTSL yang terkait dengan penerbitan sertipikat; 3).Kepala kantor telah melakukan komunikasi yang akurat dan mudah dimengerti dengan panduan materi penyuluhan kepada para pelaksana maupun dengan tim penyuluh; dan 4).Hasil penyuluhan yang menggunakan media Pokmasdartiknah belum efektif dengan dan penyuluhan yang menggunakan media mobil Larasita belum optimal.

### **2. Analisa Faktor Sumberdaya**

Faktor Sumberdaya untuk meliputi sumberdaya manusia, sumberdaya peralatan, sumberdaya anggaran dan sumberdaya informasi. Hasil analisa pada faktor sumberdaya dapat disimpulkan bahwa dari aspek sumberdaya manusia jumlahnya belum mencukupi yang meliputi: petugas pengukuran dan pemetaan; petugas verifikator berkas permohonan hak tanah; petugas pengolahan berkas permohonan hak atas tanah; serta panitia pemeriksaan tanah. Sumberdaya sarana pengukuran dan pemetaan dan prasarana peta dasar digital belum mencukupi, kondisi ruang kerja yang belum memadai. Sumberdaya dari aspek kejelasan kewenangan telah berjalan dengan baik. Sumberdaya anggaran penerbitan sertipikat Prona sampai dengan tahun 2016 belum mencukupi, namun pada tahun anggaran 2017 terdapat kenaikan anggaran naupun target penerbitan sertipikat tanahnya sehingga sumberdaya anggaran telah optimal.

### 3. Analisa Faktor Disposisi

Faktor disposisi meliputi watak dan karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana. Pembahasan faktor disposisi berupa para pelaksana yang bersikap mendukung kebijakan; aspek integritas para pelaksana berupa sikap bertanggung jawab, komitmen dalam menyelesaikan pekerjaan serta tidak korupsi; dan aspek pemahaman yang sama mengenai tugas pendaftaran tanah, program PTSL, kegiatan yang harus dilaksanakan dan target yang harus dicapai. Hasil analisa dari faktor disposisi disimpulkan: 1). para pelaksana bersikap yang mendukung tugas-tugas yang diberikan oleh Kepala Kantor untuk penyelesaian penerbitan sertipikat tanah; 2). para pelaksana telah berintegritas dengan bersikap tanggung jawab dan komitmen dalam menyelesaikan pekerjaan serta ada komitmen untuk tidak melakukan korupsi; dan 3). para pelaksana telah ada pemahaman yang sama untuk mewujudkan pelayanan prima, komitmen pembagian tugas dan kewenangan serta pengawasan dalam mencapai pencapaian target penerbitan sertipikat tanah.

### 4. Analisa Faktor Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang bertugas melaksanakan kebijakan. Pembahasan faktor struktu birokrasi meliputi ketersediaan *standart operating procedures (SOP)*, pengaturan kewenangan dan dukungan dari lembaga atau perangkat daerah. Layanan pensertipikatan tanah diluar program pemerintah dilayani dengan berpedoman pada *Standard operating procedures (SOP)* untuk melaksanakan dengan menggunakan SOP yang diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan. Berikut ini gambar loket pelayanan masyarakat di Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara dibawah ini:



Gambar 1. Loker pelayanan Kantor Pertanahan Kab. Jepara. 2017

Budaya kerja melayani mempunyai pengaruh langsung terhadap kinerja karyawan (Susanto dan Aisiyah, 2010). Kebijakan PP 24/1997 yang rinci dan jelas akan semakin mudah untuk diimplementasikan, karena implementator mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan yang nyata. Kelompok sasaran dari kebijakan PP24/1997 adalah para pemilik tanah, kemajemukan pemilikan tanah dari segi pemegang hak adalah perorangan, badan hukum maupun pemerintah dan kemajemukan pemilik tanah dapat dikelompokkan dari segi kemampuan ekonomi, suku, agama maupun adat istiadat. Kemajemukan para pemilik tanah sangat heterogen akan mempengaruhi tingkat pemahaman terhadap program-program pensertipikatan tanah, sehingga kebijakan pensertipikatan tanah sulit untuk dilaksanakan.

Hasil dari pembahasan faktor struktur birokrasi adalah: 1).belum tersedianya *standart operating procedures (SOP)* untuk seluruh kegiatan pendaftaran tanah sistematis, yang ada *SOP* untuk pendaftaran tanah sporadis, masih banyaknya berkas permohonan penerbitan sertipikat tanah dari pemohon yang tidak lengkap; 2). Adanya struktur organisasi pelaksana penerbitan sertipikat tanah yang berubah-ubah di daerah, karena perubahan kelembagaan di Pusat (Departemen Agraria, Ditjen Agraria, Badan Pertanahan Nasional (BPN), Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN), namun pengaturan kewenangan dalam penerbitan sertipikat tanah pada kantor pertanahan telah berjalan dengan baik; 3). telah ada lembaga atau perangkat daerah yang mendukung pelaksanaan program percepatan sertipikat tanah dari 3(tiga)

Menteri dalam bentuk keputusan bersama untuk mendukung percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap.

## **Hambatan Pelaksanaan Penerbitan Sertipikat Tanah**

### **1. Hambatan Faktor Komunikasi**

Hambatan faktor komunikasi adalah: 1).sempitnya cakupan penyuluhan kepada masyarakat mengenai pentingnya sertipikat tanah, hanya tergantung dari pada ketersediaan anggaran pemerintah berupa kegiatan penyuluhan pada program PTSL; 2).terjadinya komunikasi tidak langsung dari kegiatan penyuluhan pendaftaran tanah yang tidak dihadiri oleh para pemilik tanah; 3).sedikitnya ( $\pm 7\%$ ) desa/kelurahan yang membentuk kelompok sadar tertib pertanahan (pokmasdartibnah); dan 4).belum jelasnya sasaran dan jadwal penggunaan mobil Larasita sebagai Kantor pelayanan Pertanahan yang bergerak maupun sebagai media penyuluhan.

### **2. Hambatan Faktor Sumberdaya**

Sumberdaya petugas ukur saat ini berjumlah 9(sembilan) orang, setiap petugas ukur hanya mampu mengukur sebanyak 5 bidang/hari dan memetakan ke dalam Peta Bidang sebanyak 5 bidang/hari, sehingga dalam satu bulan seorang hasil kerja dari 9 petugas ukur hanya 450 bidang dalam sebulan. Dengan demikian jumlah produksi pengukuran dan pemetaan 450 setiap bulan belum mencukupi untuk mencapai target pensertipikatan tanah. Adapun faktor-faktor lainnya yang mempengaruhi hambatan penerbitan sertipikat tanah adalah: kondisi ruang kerja pegawai yang kurang memadai, sebagaimana dalam gambar berikut ini:



Gambar 2. Ruang kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara, 2017

Setiap penambahan jumlah penerbitan sertipikat akan menambah jumlah arsip warkah (dokumen pertanahan) yang harus disimpan pada ruang arsip. bahwa Untuk 15.000 berkas dihitung sebagai berikut: jika dirata-rata setiap 50 berkas tinggi 15 cm, maka tinggi berkas bisa mencapai 4500 cm, dan jika dokumen tersebut dijilid/dibundel akan menjadi 300 bundel. Kondisi ruang arsip dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Gambar 2. Ruang Arsip Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara, 2017.

Berdasarkan data tersebut diatas hambatan faktor sumberdaya adalah: 1).belum optimalnya kuantitas maupun kualitas sumberdaya petugas pengukuran dan pemetaan bidang tanah, petugas pemeriksa dan pengolahan berkas permohonan hak atas tanah, serta panita pemeriksaan tanah; 2).terbatasnya tersedianya peralatan berupa: alat ukur, alat pemetaan, peta dasar pendaftaran yang diplotting dalam peta dasar digital dengan cakupan 15,90 % dari seluruh bidang tanah di Kabupaten Jepara, komputer kantor pertanahan (KKP) dan ruang kerja

pegawai serta ruang arsip yang belum memadai; 3). adanya potensi tidak terserap 100% anggaran yang tersedia, mengingat besarnya target program pensertipikatan tanah yang dialokasikan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) tahun 2017 sebesar 15.000 bidang tanah (meningkat 830% dari tahun 2016).

### 3. Hambatan Faktor Disposisi

Hambatan dari faktor disposisi berupa adanya mutasi dari para pejabat struktural dari Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara ke Kantor Pertanahan lain atau sebaliknya, sehingga dibutuhkan waktu untuk pembentukan tim kerja yang baru dan juga dibutuhkan penyesuaian kompetensi di bidang tugasnya. Usaha yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan adalah membuat pakta integritas sebagai komitmen untuk menyelesaikan tugas terutama pada PTSL 2017 dengan tetap berpedoman pada rencana kerja yang telah dibuat oleh pejabat yang diganti.

### 4. Hambatan Faktor Struktur Birokrasi

Hambatan dari faktor struktur birokrasi dalam pelaksanaan program PTSL tahun 2017 adalah belum tersedianya *standart operating procedures (SOP)* untuk pendaftaran tanah sistematis lengkap dan adanya perubahan struktur organisasi pelaksana penerbitan sertipikat tanah maupun perubahan atau penggantian peraturan Menteri yang cepat sebagai peraturan pelaksanaan PP No.24 tahun1997 sehingga membingungkan para pelaksana di daerah yaitu penggantian peraturan: PMATR/KBPN No. 28/2016, diganti PMATR/KBPN No. 35/2016 yang selanjutnya diubah menjadi PMATR/KBPN No. 1/2017 dan terakhir diganti menjadi PMATR/KBPN No. 17/2017. Selanjutnya dijelaskan bahwa tingkat kesulitan teknis adalah masalah sengketa tanah, pemalsuan surat-surat bukti hak tanah, menterlantarkan tanah.

## **Usaha-usaha Yang Dilakukan Untuk Mengatasi Hambatan**

Usaha yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam mengatasi: 1). Hambatan faktor komunikasi adalah dengan melakukan monitoring laporan hasil kerja Tim penyuluh setiap minggu hasil laporan kerja tim penyuluhan; 2). Hambatan faktor sumberdaya adalah dengan memanfaatkan pegawai yang mempunyai kompetensi untuk melakukan pengukuran bidang tanah dari pejabat struktural maupun pejabat fungsional lainnya dan melakukan kerjasama dengan pihak ketiga untuk melakukan pengukuran dan pemetaan; 3). Hambatan faktor disposisi dengan membuat pakta integritas sebagai komitmen untuk penyelesaian tugas sesuai dengan rencana kerja yang telah dibuat; 4). Hambatan faktor struktur birokrasi adalah dengan melimpahkan kewenangan penandatanganan penadatangani gambar ukur, Surat Ukur, dan seluruh peta hasil pengukuran dan pemetaan bidang tanah kepada Satgas fisik pada kegiatan program PTSL.

## **SIMPULAN DAN SARAN**

### **Simpulan**

Penerbitan sertipikat tanah di Kabupaten Jepara kurang lebih 30,35% dari 634.404 bidang, menarik untuk diadakan penelitian. Penelitian ini berjudul Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Dalam Rangka Mencapai Target Penerbitan Sertipikat Tanah di Kabupaten Jepara. Penelitian ini menggunakan pendekatan teori George Edward III, dengan preposisi: berhasil tidaknya implementasi kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tergantung kepada: komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Simpulan dari hasil penelitian sebagai berikut:

1. Faktor komunikasi belum efektif dari kegiatan penyuluhan pensertipikatan tanah kepada masyarakat langsung maupun melalui kelompok sadar tertib pertanahan (pokmasdartibnah) di desa/kelurahan dan melalui operasinal mobil Larasita sebagai Kantor Pertanahan yang bergerak. Adapun hambatan faktor komunikasi adalah sempitnya cakupan penyuluhan kepada



masyarakat mengenai pentingnya sertipikat yang tergantung dari pada ketersediaan anggaran pemerintah, dan sedikitnya desa/kelurahan yang membentuk kelompok sadar tertib pertanahan (pokmasdartibnah) serta belum optimalnya penggunaan mobil Larasita sebagai Kantor Pertanahan yang bergerak. Usaha yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan adalah melakukan monitoring laporan hasil kerja Tim penyuluh setiap minggu.

2. Faktor Sumber daya belum mencukupi, meliputi sumber daya manusia yang bertugas melaksanakan pengukuran dan pemetaan bidang tanah, pemeriksa dan pengolahan berkas permohonan hak atas tanah, serta panita pemeriksaan tanah. Faktor sumber daya lainnya adalah yang berpengaruh adalah ketersediaan alat ukur, alat pemetaan, peta dasar pendaftaran, komputer kantor pertanahan (KKP) maupun ruang kerja. Hambatan dari faktor sumber daya adalah belum optimalnya kuantitas maupun kualitas sumberdaya petugas pengukuran dan pemetaan bidang tanah, petugas pemeriksa dan pengolahan berkas permohonan hak atas tanah, serta panita pemeriksaan tanah; terbatasnya tersedianya peralatan berupa: alat ukur, alat pemetaan, peta dasar pendaftaran yang diplotting dalam peta dasar digital dengan cakupan 15,90 % dari seluruh bidang tanah di Kabupaten Jepara, komputer kantor pertanahan (KKP) dan ruang kerja serta adanya potensi DIPA 2017 tidak terserap 100% mengingat besarnya target program pensertipikatan tanah yang dialokasikan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran ( DIPA) tahun 2017 yang meningkat 830% dari tahun 2016. Usaha yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan adalah memanfaatkan pegawai yang mempunyai kompetensi untuk melakukan pengukuran bidang tanah dari pejabat struktural maupun pejabat fungsional lainnya.
3. Faktor disposisi telah dilaksanakan dengan optimal yang berupa komitmen kepala kantor untuk mewujudkan pelayanan prima, komitmen pembagian tugas dan kewenangan serta pengawasan dalam mencapai pencapaian target. Hambatan dari faktor disposisi berupa adanya mutasi dari para pejabat struktural dari

Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara ke Kantor Pertanahan lain atau sebaliknya, sehingga dibutuhkan waktu untuk pembentukan tim kerja yang baru dan juga dibutuhkan penyesuaian kompetensi di bidang tugasnya. Usaha yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan adalah membuat pakta integritas sebagai komitmen untuk menyelesaikan tugas terutama pada PTSL 2017 dengan tetap berpedoman pada rencana kerja yang telah dibuat oleh pejabat yang diganti.

4. Faktor struktur birokrasi belum optimal dilaksanakan, meliputi belum tersedianya *standart operating procedures (SOP)* untuk seluruh kegiatan pendaftaran tanah dan struktur organisasi pelaksana penerbitan sertipikat tanah yang berubah-ubah, serta belum lengkapnya berkas permohonan penerbitan sertipikat tanah dari pemohon. Faktor struktur birokrasi yang lain adalah penataan dan penyimpanan dokumen pensertipikatan tanah (warkah, buku tanah, surat ukur, peta bidang, peta dasar pendaftaran, peta pendaftaran) dan ruang penyimpanan dokumen. Serta dukungan dari lembaga atau pemerintah daerah berupa keputusan bersama Menteri ATR/KBPN; Menteri Dalam Negeri; dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Faktor struktur birokrasi yang menghambat adalah belum teersedianya *standart operating procedures (SOP)* untuk pendaftaran tanah sistematis lengkap, dan terjadinya perubahan struktur organisasi pelaksana penerbitan sertipikat tanah maupun perubahan atau penggantian peraturan Menteri yang cepat sebagai peraturan pelaksanaan PP No.24 tahun1997 sehingga membingungkan para pelaksana di daerah yaitu penggantian peraturan: PMATR/KBPN No.28/2016, diganti PMATR/KBPN No.35/2016 yang selanjutnya diubah menjadi PMATR/KBPN No.1/2017 dan terakhir diganti menjadi PMATR/KBPN No.17/2017. Adapun upaya Kepala Kantor Pertanahan adalah melimpahkan kewenangan penandatanganan penadatangani gambar ukur, Surat Ukur, dan seluruh peta hasil pengukuran dan pemetaan bidang tanah kepada Satgas fisik.

## Saran

Agar pelaksanaan kebijakan PP 24/1997 rangka mencapai target penerbitan sertipikat tanah di Kabupaten Jepara, kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara disarankan untuk:

1. Mengoptimalkan aspek komunikasi: dengan membentuk Pokmasdartibnah di 42 desa/kelurahan pada lokasi program PTSL tahun 2017, dan juga pada program PTSL selanjutnya; agar embuat jadwal mingguan untuk operasional mobil Larasita sebagai Kantor Pertanahan yang bergerak.
2. Meningkatkan kuantitas dan kualitas sumberdaya, yaitu:
  - a).Mengusulkan penambahan pegawai yang berasal dari hasil rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) tahun 2017, terutama untuk ditempatkan pada seksi Infrastruktur Pertanahan dan Hubungan Hukum Keagrarian; b).Meningkatkan kompetensi pegawai melalui pendidikan dan pelatihan baik secara klasikal dan non klasikal; c).Mempercepat cakupan plotting bidang tanah ke dalam peta dasar pendaftaran digital dari 15,9% menjadi 100% dalam tahun 2023; d)Merenovasi ruang kerja pegawai sesuai standar kenyamanan kerja; e).Pemeliharaan sarana komputer Kantor Pertanahan secara kontinyu dengan penambahan kapasitas penyimpanan data digital (*memori hard disc*); dan membuat rencana strategis 2018-2023, dengan prioritas pada pendaftaran tanah pertama kali di desa/kelurahan yang jumlah penerbitan sertipikatnya kurang dari 30% yaitu sebanyak 91 desa/kelurahan pada tahun 2018.
3. Mengoptimalkan faktor disposisi dengan mengusulkan mutasi para pejabat struktural pada saat yang awal tahun anggaran dan melakukan perputaran tugas secara terencana berdasarkan waktu tugas dan tempat tugas.
4. Mengoptimalkan aspek struktur birokrasi dengan membuat SOP kegiatan program pendaftaran sistematis pada pendaftaran tanah pertama kali.
5. Berkoordinasi dengan Bupati untuk menindak lanjuti keputusan ketiga Keputusan Bersama Menteri Agraria dan

Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional; Menteri Dalam Negeri; dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor: 25/SKB/V/2017; Nomor 590-316A Tahun 2017; Nomor: 34 tahun 2017 Tanggal 22 Mei 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis dengan membuat surat usulan kepada Bupati Jepara mengenai pembebasan pajak BPHTB bagi peserta program pensertipikatan tanah melalui PTSL dan penyempurnaan buku desa mengenai riwayat tanah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Hasan, Erliana. 2014. *Komunikasi Pemerintahan*. Bandung: PT.Rafika Aditama.
- Mukhtar. 2013. *Metode Praktis Penelitian Deskriptif Kualitatif*. Jakarta: Referensi (GP Press Group).
- Puslitbang. 2013. *Kamus Pertanahan*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN RI.
- Subarsono. AG. 2015. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2005. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.
- . 2013. *Metodologi Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Susanto, H. & Aisiyah, N. 2010: *Analisis Pengaruh Kepemimpinan Dan Budaya Kerja Dengan Motivasi Sebagai Variabel Intervening Terhadap Kinerja Karyawan Di Kantor Pertanahan Kabupaten Kebumen*: Magistra 22 ( 74): 15-38.