

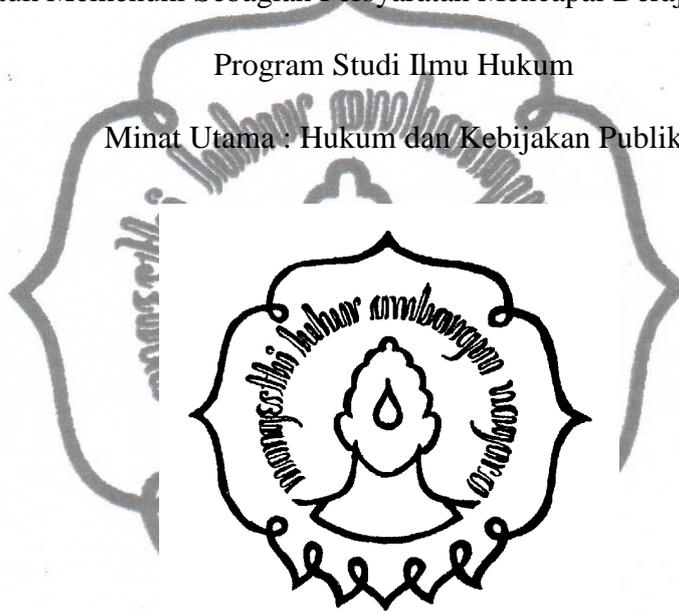
**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN  
KARANGANYAR DALAM PENDAFTARAN TANAH ASET PEMERINTAH  
KABUPATEN KARANGANYAR BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH  
NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH**

**TESIS**

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai Derajat Magister

Program Studi Ilmu Hukum

Minat Utama : Hukum dan Kebijakan Publik



Diajukan Oleh:

**BAYU INDARTO**

**NIM.S310508202**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS SEBELAS MARET  
SURAKARTA  
2010**

*commit to user*

## ABSTRAK

**BAYU INDARTO, S310508202, IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN KARANGANYAR DALAM PENDAFTARAN TANAH ASET PEMERINTAH KABUPATEN KARANGANYAR BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta, Penulisan Hukum (Tesis), 2010.**

Penulisan hukum ini bertujuan untuk mengetahui sebab-sebab ketidaksesuaian implementasi kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dalam pendaftaran tanah aset Pemerintah Kabupaten Karanganyar dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Serta untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Penelitian ini jika dilihat dari jenisnya termasuk penelitian non-doktrinal, jika dilihat dari sifatnya, penelitian ini termasuk penelitian deskriptif. Jika dilihat dari bentuknya, penelitian ini termasuk penelitian diagnostik. Serta jika dilihat dari sudut tujuan, maka penelitian ini termasuk penelitian *problem finding*. Analisis data menggunakan analisis data kualitatif dengan model interaktif.

Dari penelitian ini diperoleh hasil bahwa implementasi Kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dalam pendaftaran tanah aset Pemerintah Kabupaten Karanganyar belum sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, hal tersebut disebabkan oleh: (1) substansi, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah secara rinci mengatur mengenai mekanisme pendaftaran tanah, namun dalam implementasinya di lapangan ternyata masih banyak ketidaksesuaian, diantaranya implementasi Pasal 2, yang mengatur mengenai asas pendaftaran tanah yang sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka, kenyataan di lapangan pelaksanaan asas tersebut belum dapat berjalan dengan baik. Kemudian implementasi Pasal 3 tentang pentingnya pendaftaran tanah, pada kenyataannya masih banyak tanah yang belum didaftarkan.(2) Struktur, yang termasuk dalam komponen ini adalah para Pegawai Kantor Pertanahan yang belum bersikap disiplin untuk mematuhi jam kerja. Sedangkan kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar adalah anggaran yang belum cukup. (3)Kultur, termasuk dalam komponen ini adalah masyarakat. Masyarakat masih memegang teguh warisan budaya lokal berupa anggapan bahwa tanah adalah warisan nenek moyang sehingga perlu dijaga. Budaya kerja pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar yang sulit untuk diperbaiki berupa perilaku kurang disiplin terhadap jam kerja juga merupakan kendala dalam Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ini. Rekomendasi untuk sebab-sebab tersebut adalah: Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar, harus mengadakan sosialisasi mengenai pentingnya sertifikasi tanah aset pemerintah kabupaten, baik kepada masyarakat maupun kepada Pemerintah Kabupaten Karanganyar, dijelaskan bagaimana cara-caranya; bagi Pemerintah Kabupaten Karanganyar sebaiknya segera mendaftarkan tanah aset miliknya, sedangkan bagi masyarakat diharap mau bekerja sama.

## ABSTRACT

Bayu Indarto S310508202. **The Implementation of Policy of the Office of Land Affairs of Karanganyar Regency in the Registration of Its Land Assets Based on the Governmental Regulation Number 24, Year 1997 on Land Registration.** Thesis: The Graduate Program in Law Science, Sebelas Maret University, Surakarta, 2010.

The objective of this research is to investigate the causes of the disagreements in the implementation of the policy of the Office of Land Affairs of Karanganyar regency in the registration of its land assets based on the Governmental Regulation Number 24, Year 1997 and the factors that affect the implementation.

This research belongs to a non-doctrinal one if viewed from its type, a descriptive one if viewed from its nature, a diagnostic one if viewed from its form, and a problem-finding one if viewed from its objective. Its data were analyzed by using an interactive model of qualitative data analysis.

The results of the research show that the implementation of the policy of the Office of Land Affairs of Karanganyar regency in the registration of its land assets has disagreed with the Governmental Law, Number: 24, Year 1997 on Land Registration. The disagreements are due to the following: (1) **Legal substance:** the Governmental Regulation Number 24 Year 1997 on Land Registration has elaborately regulated the land registration mechanism, but in its implementation in the field there are still many disagreements. For example, Article 2 which regulates land registration with simple, safe, affordable, up-to-date, and fair principles has not been implemented well. In addition, in relation to Article 3 on the importance of land registration, many lands in Karanganyar regency have not been registered. (2) **Legal structure:** the staffs of the Office of the Land Affairs of Karanganyar regency have not been disciplined to obey the working hours. Meanwhile, the government of Karanganyar regency has not had an adequate budget in its land registration. (3) **Legal culture:** the community in Karanganyar regency still grasps their local culture heritage confidently and believes that lands shall be protected because they are a will bequeathed by their predecessors. The work culture of the staffs of the Office of Land Affairs of Karanganyar regency is difficult to be improved. They are less disciplined in appreciating their working hours so that it also becomes a constraint in the implementation of the Governmental Regulation Number: 24, Year 1997 on Land Registration. Based on the results of the research, some recommendations are proposed. Firstly, the Office of the Land Affairs of Karanganyar shall done socialization on the importance of land certificate for its land assets to the community and the local government; it should elaborate the ways to register the land for certification. Secondly, the government of Karanganyar regency shall register its land assets, and the community should also be cooperative in the land certification.

*commit to user*

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman potensi daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Di samping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan prannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya, disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara<sup>1</sup>.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur

---

<sup>1</sup> Dasar Pemikiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah huruf a

semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang di tetapkan dalam undang-undang ini (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat<sup>2</sup>.

Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan:

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah;
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. politik luar negeri;
  - b. pertahanan;
  - c. yustisi;
  - d. moneter dan fiskal nasional;
  - e. agama<sup>3</sup>.

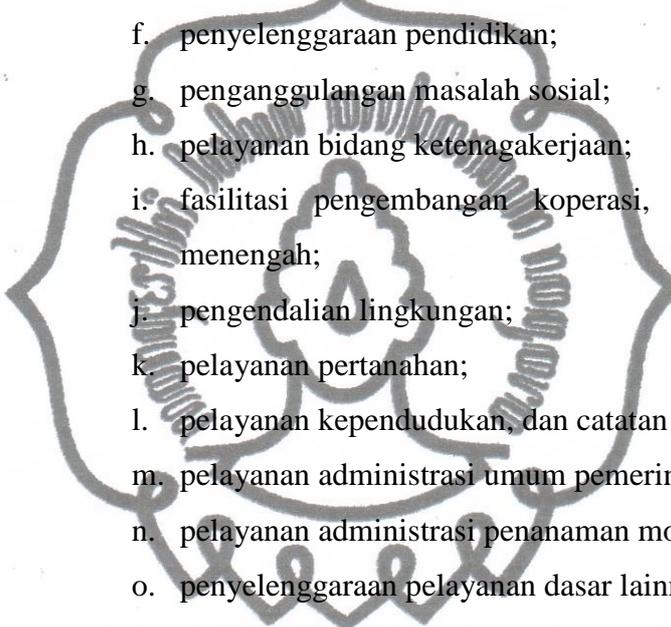
Dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan:

- (1) urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kebaupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

---

<sup>2</sup> Dasar Pemikiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah huruf b *commit to user*

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

- 
- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
  - b. perencanaan, pemanfaatan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
  - c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
  - d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
  - e. penanganan bidang kesehatan;
  - f. penyelenggaraan pendidikan;
  - g. penganggulangan masalah sosial;
  - h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
  - i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
  - j. pengendalian lingkungan;
  - k. pelayanan pertanahan;
  - l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
  - m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
  - n. pelayanan administrasi penanaman modal;
  - o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
  - p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
- (2) urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.
- (3) pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 dan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Tanah memiliki arti yang sangat penting bagi setiap individu dalam masyarakat, karena selain mempunyai hubungan yang erat dengan keberadaan individu manusia *commit to user* dalam lingkungannya dan kelangsungan

hidupnya, juga mempunyai nilai ekonomis yang dapat dicadangkan sebagai sumber pendukung kehidupan manusia di masa mendatang. Arti penting tanah bagi kelangsungan hidup manusia adalah tanah sebagai tempat manusia hidup, berkembang, bahkan sekaligus sebagai tempat manusia dikebumikan pada saat meninggal dunia<sup>4</sup>.

Selain dijadikan sebagai tempat bermukim atau tempat yang dapat memberikan penghidupan kepada individu manusia untuk melakukan kegiatan mata pencahariannya, keberadaan tanah ini sangat diperlukan untuk melakukan pembangunan dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan warga masyarakat. Tuntutan untuk melaksanakan pembangunan membuka peluang untuk melaksanakan kerjasama dengan pihak ketiga, termasuk terhadap pembangunan yang dilakukan di atas lahan tanah milik instansi pemerintah.

Kebutuhan manusia terhadap tanah untuk berbagai keperluan selalu meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan usaha. Sehubungan hal tersebut kebutuhan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan akan meningkat pula. Penguatan hak rakyat melalui pemberian jaminan kepastian hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya. Selain itu, untuk menghadapi masalah-masalah di bidang pertanahan diperlukan juga terselenggaranya pendaftaran tanah yang memungkinkan para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya. Bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.

Dalam perkembangannya fungsi tanah bukan hanya sebagai tempat mencari penghidupan, tempat tinggal maupun tempat dikebumikan ketika

---

<sup>4</sup>Surojo Wignjosubroto, *Pengantar Asas-Asas Hukum Adat*, Gunung Agung, Jakarta, 1982. hal. 187

meninggal dunia, tanah kini memiliki fungsi sebagai tempat mendirikan usaha. Begitu juga tanah-tanah di Kabupaten Karanganyar yang digunakan oleh pihak ketiga untuk mendirikan usaha. Kerjasama dengan pihak ketiga pun terjalin antara Pemerintah Kabupaten Karanganyar (selanjutnya disingkat Pemkab) dengan pihak ketiga. Mekanisme kerjasama tersebut diantaranya berupa bangun, kelola, sewa, serah (*build, operate, and transfer* disingkat BOT), kerjasama renovasi, kelola, serah (*renovate, operate, transfer* disingkat ROT). Pihak ketiga (dalam hal ini adalah swasta) yang bekerjasama dengan Pemerintah Kabupaten Karanganyar seringkali membutuhkan sejumlah dana untuk menjalankan usahanya yang dapat diperoleh melalui jasa perbankan, sehingga membutuhkan jaminan berupa Hak Guna Bangunan yang diberikan di atas Hak Pengelolaan Pemerintah Kabupaten Karanganyar.

Guna memberikan kepastian dan perlindungan hukum atas pengelolaan aset tanah Pemerintah Kabupaten Karanganyar, diperlukan dukungan dasar-dasar penguasaan yang sah baik dalam perolehannya, pelepasan maupun dalam perbuatan-perbuatan hukum lainnya. Hal ini dimaksudkan agar Pemerintah Kabupaten Karanganyar tidak terjebak pada situasi: "memberikan suatu hak atas tanah kepada pihak ketiga melebihi apa yang dimilikinya".

Mengingat akan pentingnya hal tersebut, maka dilakukan pengaturan terhadap aset tanah Instansi pemerintah yang meliputi perolehan, pelepasan, maupun perbuatan-perbuatan hukum lainnya di dalam berbagai peraturan perundang-undangan, karena aset tanah milik instansi pemerintah secara nyata merupakan barang milik negara. Pengelolaan terhadap barang milik negara telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, serta pengaturan mengenai pendaftaran tanah yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Di dalam pasal 3 PP Nomor 24 tahun 1997

dijelaskan bahwa dalam rangka memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak, maka kewajiban dari pemegang hak untuk mendaftarkan tanahnya.

Wilayah administrasi Karanganyar terdiri atas 17 Kecamatan, dengan jumlah desa/kelurahan terdiri dari 177 desa/kelurahan. Luas seluruh wilayah Kabupaten Karanganyar adalah 77.378,637 hektar. Dari luas tersebut tentunya bukan saja terdiri dari persil-persil bidang tanah yang dikuasai oleh masyarakat maupun badan hukum/pemerintah dipergunakan sebagai pekarangan atau pertanian, jika diprosentase jumlah tanah pertanian sebesar 26,5 persen (%) dari luas keseluruhan wilayah Kabupaten Karanganyar.

Perkembangan mengenai bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar sesuai dengan jenis hak atas tanahnya di Wilayah Kabupaten Karanganyar dari tahun 1960 sampai dengan Desember 2009, menunjukkan baru 48.001.571 hektar (347.771 bidang) yang telah didaftarkan dengan berbagai jenis hak.

Berdasarkan *database* dari Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar bidang-bidang tanah yang sudah didaftarkan sampai dengan Desember 2009 adalah 347.771 bidang atau seluas 48.001.571 hektar. Jadi jika dibandingkan dengan luas tegal, pekarangan, sawah dan seluruh penggunaan tanah di wilayah Kabupaten Karanganyar yaitu sebesar 77.378,637 Ha, maka bidang-bidang tanah yang telah terdaftar baru sekitar 347.771 bidang atau seluas 48.001.571 hektar tanah-tanah yang digunakan untuk tegal, pekarangan, dan persawahan yang dikuasai oleh perorangan serta badan hukum/pemerintah. Tanah yang belum terdaftar atau belum bersertipikat sekitar 29.386,066 hektar, termasuk didalamnya adalah tanah milik pemerintah Kabupaten Karanganyar. Khusus terhadap tanah milik Pemerintah Kabupaten Karanganyar, dari jumlah 2077 bidang tanah, yang baru terdaftar atau yang memiliki sertipikat sejumlah 1416 bidang, sehingga masih terdapat 661 bidang tanah yang belum terdaftar. Untuk mengantisipasi hal tersebut sebenarnya Kantor Badan Pertanahan

Nasional Kabupaten Karanganyar dalam pendaftaran tanah aset pemerintah kabupaten sudah mengadakan kebijakan yaitu dengan mengeluarkan Surat Keputusan tentang pemberian hak atas tanah untuk pemerintah Kabupaten, sehingga di Kabupaten Karanganyar seharusnya tidak ada tanah yang belum didaftarkan tetapi pada kenyataannya masih banyak tanah aset pemerintah Kabupaten Karanganyar yang belum didaftarkan.

Untuk mengetahui sebab-sebab ketidaksesuaian implementasi kebijakan kantor pertanahan Kabupaten Karanganyar dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah khususnya tanah aset pemerintah Kabupaten Karanganyar, maka penulis berdasar uraian tersebut di atas tertarik melakukan penelitian dengan judul: ” **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN KARANGANYAR DALAM PENDAFTARAN TANAH ASET PEMERINTAH KABUPATEN KARANGANYAR BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH**”

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasar uraian di dalam latar belakang masalah di atas, maka penulis dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut:

Mengapa implementasi kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dalam pendaftaran tanah aset pemerintah kabupaten Karanganyar belum sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ?

## **C. Tujuan Penelitian**

### **1. Tujuan Obyektif**

- a. Untuk mengetahui sebab-sebab ketidaksesuaian implementasi kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dalam pendaftaran tanah aset pemerintah Kabupaten Karanganyar belum

*commit to user*

sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

## 2. Tujuan Subyektif

- a. Untuk memperoleh data dan informasi sebagai bahan utama dalam menyusun karya ilmiah guna memenuhi persyaratan yang diwajibkan dalam meraih gelar Magister di bidang Ilmu Hukum Konsentrasi Kebijakan Publik pada Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- b. Untuk menambah, memperluas, mengembangkan pengetahuan dan pengalaman penulis serta pemahaman aspek hukum, selain itu untuk memberikan masukan kepada pihak-pihak yang terkait dalam penelitian ini.

## D. Manfaat Penelitian

### 1. Manfaat Teoritis

- a. Merupakan salah satu sarana untuk mengumpulkan data sebagai bahan penyusunan tesis guna melengkapi persyaratan untuk mencapai gelar Magister di bidang Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum dan Kebijakan Publik pada Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta;
- b. Untuk memberi sumbangan pikiran dalam mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya, khususnya hukum kebijakan publik dalam rangka pembinaan hukum nasional di Indonesia, terutama mengenai kebijakan kantor pertanahan dalam pendaftaran aset milik pemerintah kabupaten.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan dapat meningkatkan dan mengembangkan kemampuan penulis dalam bidang hukum sebagai bekal untuk terjun ke masyarakat;
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah, aparat penegak hukum dan semua pihak yang terkait. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi literatur yang berguna bagi pengetahuan masyarakat.



## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### A. Teori Kebijakan Publik

Thomas R. Dye dalam Esmi Warassih mendefinisikan kebijaksanaan publik sebagai *is whatever governments choose to do or not to do*. Sedangkan James E. Anderson mengatakan, *Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*. David Easton memberikan arti *policies* sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society*. Lasswel dan Kaplan mengartikan kebijaksanaan sebagai *A Projected program of goals, values and practices*. Di lain pihak, Van De Gevel mengartikan kebijaksanaan mengartikan kebijaksanaan publik sebagai *beleid bestaat in essentie uit een samenstel van gekozen doelen, middelen en tijdstippen*<sup>5</sup>. W.I Jenkins dalam Solichin merumuskan kebijaksanaan negara (publik) sebagai *“a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve”* (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara – cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan – keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas – batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut)<sup>6</sup>.

Menurut Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi 10 (sepuluh) macam, yaitu:

- 1) Kebijakan sebagai sebuah label atau merk bagi suatu bidang kegiatan pemerintah (*Policy as a label for a field of activity*).
- 2) Kebijakan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki (*Policy as an expression of general purpose or desired state of affairs*).

---

<sup>5</sup> Esmi Warassih. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. PT.Suryandaru Utama. Semarang, 2005. hal.131 - 132

<sup>6</sup> *Op cit.* hal.4

- 3) Kebijakan sebagai usulan usulan khusus (*Policy as specificproposals*).
- 4) Kebijakan sebagai keputusan-keputusan pemerintah (*Policy as decision of government*).
- 5) Kebijakan sebagai bentuk otorisasi atau pengesahan formal (*Policy as formal authorization*).
- 6) Kebijakan sebagai program (*Policy as programme*).
- 7) Kebijakan sebagai keluaran (*Policy as output*).
- 8) Kebijakan sebagai outcome (*Policy as outcome*).
- 9) Kebijakan sebagai teori atau model (*Policy as theory or model*).
- 10) Kebijakan sebagai proses (*Policy as prosses*)<sup>7</sup>.

Kebijakan publik berasal dari bahasa asing "*Public Policy*". Kata "*policy*" ada yang menterjemahkan menjadi "kebijakan" dan ada juga yang menterjemahkan sebagai "kebijaksanaan". Sedangkan ada beberapa ahli yang memberikan pengertian mengenai kebijakan publik.

Menurut Irfan Islamy, tujuan dari kebijakan publik adalah berorientasi pada kepentingan seluruh rakyat. Kebijakan negara yaitu serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat<sup>8</sup>.

Implikasi kebijakan publik adalah sebagai berikut.

- a. bentuk awalnya adalah merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
- b. kebijakan publik tidak cukup hanya dinyatakan dalam bentuk-bentuk teks formal, namun juga harus dilaksanakan atau diimplementasikan secara nyata;
- c. kebijakan publik harus memiliki tujuan dan dampak-dampak baik jangka panjang maupun jangka pendek, yang telah dipikirkan secara matang terlebih dahulu;

---

<sup>7</sup> Solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press. 2008. hlm. 18

<sup>8</sup> Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hlm. 18-19

- d. pada akhirnya segala proses yang ada adalah diperuntukkan bagi pemenuhan kepentingan masyarakat<sup>9</sup>.

Ada tiga alasan mempelajari kebijakan negara menurut Anderson dan Thomas R. Dye dalam Solichin.

1. Dilihat dari sudut alasan ilmiah (*scientific reason*)  
Kebijakan negara dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam mengenai hakikat dan asal mula kebijakan negara berikut proses – proses yang mengantarkan perkembangannya, serta akibat – akibatnya pada masyarakat.
2. Dilihat dari sudut alasan profesional (*profesional reason*)  
Studi kebijakan negara dimaksudkan untuk menerapkan pengetahuan ilmiah di bidang kebijakan negara guna memecahkan masalah – masalah sosial sehari – hari. Sehubungan dengan ini, terkandung suatu pemikiran bahwa apabila kita mengetahui tentang faktor – faktor yang membentuk kebijaksanaan negara, atau akibat – akibat yang ditimbulkan oleh kebijakan – kebijakan tertentu, maka wajar jika kita dapat memberikan suatu sumbangan yang berupa nasehat yang bermanfaat agar bagaimana individu, kelompok atau pemerintah dapat bertindak sedemikian rupa guna mencapai tujuan mereka.
3. Dilihat dari sudut alasan politis (*Political Reason*)  
Mempelajari kebijakan negara pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat, guna mencapai tujuan yang tepat pula. Dengan kata lain, studi kebijakan negara dalam hal ini dimaksudkan untuk menyempurnakan kebijakan negara yang dibuat oleh pemerintah<sup>10</sup>.

## Tahap-Tahap Pembentukan Kebijakan Publik

### 1. Formulasi Kebijakan Publik

Paine dan Neumes dalam Budi winarno, menawarkan suatu model perumusan kebijakan yang merujuk pada model sistem yang dikembangkan oleh David Easton<sup>11</sup>. Model ini

---

<sup>9</sup> Setiono, *Hukum dan Kebijakan Publik* dalam bahan kuliah matrikulasi, Pascasarjana FH UNS, Surakarta, 2008, hlm. 3

<sup>10</sup> *Ibid*, hal. 12 - 13

<sup>11</sup> Paine dan Naumes, *op.,cit.*, hlm.47 – 49. lihat juga pembahasan James Anderson mengenai teori pembuatan keputusan. Menurut Anderson, teori pembuatan keputusan terdiri atas tiga bentuk, yakni teori rasional komperhensif, teori inkremental, dan teori pengamatan campuran (*mixed scanning*) dari Etizioni. Di sini sebagai teori dan bukan sebagai model. Sesuatu yang secara

menurut Paine dan Naumes merupakan model deskriptif karena lebih berusaha menggambarkan senyatanya yang terjadi dalam pembentukan kebijakan. Menurut Paine dan Naumes model ini, disusun hanya berasal dari sudut pandang para pembuat kebijakan.

Menurut model sistem, kebijakan publik dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang timbul dari lingkungan<sup>12</sup> yang merupakan kondisi atau keadaan yang berada di luar batas-batas sistem politik. Kekuatan-kekuatan yang timbul dari dalam lingkungan dan mempengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan-masukan (*inputs*) bagi sistem politik sedangkan hasil-hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik yang merupakan tanggapan terhadap tuntutan-tuntutan tadi dipandang sebagai keluaran (*outputs*) dari sistem politik<sup>13</sup>.

Menurut Dye dalam Budi Winarno teori sistem bagi studi kebijakan publik dapat diringkas sebagai berikut.

1. Dimensi-dimensi penting apa dari lingkungan yang menggerakkan tuntutan – tuntutan pada sistem politik ?
2. Karakteristik-karakteristik penting apa dari sistem politik yang memungkinkannya untuk mengubah tuntutan – tuntutan menjadi kebijakan publik dan mempertahankan diri dalam suatu kurun waktu ?
3. Bagaimana *inputs* lingkungan mempengaruhi karakter sistem politik ?
4. Bagaimana karakteristik-karakteristik sistem politik mempengaruhi isi (*content*) kebijakan publik ?

---

konseptual berbeda karena pada dasarnya teori mempunyai tingkatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan model. Lihat kembali pembahasan model pada bab terdahulu ketika kita mendiskusikan model analisis kebijakan publik.

<sup>12</sup> David Easton. *A System Analysis of Political Life*. 1965. New York: Wiley.

Beberapa ahli memodifikasi teori yang dikemukakan oleh Easton untuk mengkaji kebijakan publik, seperti yang dilakukan oleh Thomas Dye dan juga Paine dan Naumes. Lihat juga misalnya pembahasan yang dilakukan oleh Lester dan Stewart dalam *Public Policy: An Evolutionary Approach*, (Second Edition, Wadsworth: Australia, 2000). Pembahasan model – model dalam pembuatan kebijakan ini sebenarnya merujuk pada tulisan Lester dan Stewart, khususnya ketika mereka membahas pembentukan kebijakan publik.

<sup>13</sup> Budi Winarno. *Kebijakan Publik teori dan proses*, Medpress, Yogyakarta, 2008. hal.94-

5. Bagaimana *inputs* lingkungan mempengaruhi isi kebijakan publik ?
6. Bagaimana kebijakan publik mempengaruhi melalui umpan balik lingkungan dan karakter sistem politik ?<sup>14</sup>.

#### a. Model rasional komperhensif

Model ini merupakan model pembentukan kebijakan yang paling terkenal dan juga yang paling luas diterima di kalangan para pengkaji kebijakan publik.

Pada dasarnya model ini terdiri atas beberapa elemen, yaitu:

1. Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu. Masalah ini dapat dipisahkan dengan masalah – masalah yang lain atau paling tidak masalah tersebut dapat dipandang bermakna bila dibandingkan dengan masalah – masalah yang lain;
2. Tujuan–tujuan, nilai–nilai atau sasaran–sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya;
3. Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki;
4. Konsekuensi–konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti;
5. Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif–alternatif lain. Pembuat keputusan memiliki alternatif beserta konsekuensi–konsekuensinya yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai atau sasaran–sasaran yang hendak dicapai.

Keseluruhan proses tersebut akan menghasilkan suatu keputusan rasional, yaitu keputusan yang efektif untuk mencapai tujuan tertentu yang diinginkan (*intended goal*)<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> *Ibid* .,hal.100

<sup>15</sup> *Ibid*,Budi Winarno,hal.100 - 101

### **b. Model kepuasan**

Menurut Herbert Simon dalam Budi winarno, Asumsi–asumsi pokok dari model ini adalah bahwa pencarian alternatif–alternatif harus melalui beberapa tahap berikut: *pertama*, pencarian alternatif–alternatif didasarkan pada preseden dan mengevaluasinya sesuai dengan tingkat aspirasi yang memuaskan. *Kedua* jika tidak ada alternatif yang muncul, alternatif– alternatif baru dievaluasi sesuai dengan tingkat aspirasi yang secara berbeda memuaskan.

Kekuatan utama dari model ini terletak pada pandangannya yang realistis dan didasarkan pada aspek–aspek sosio–psikologis dari teori organisasi. Tampaknya, dalam perkembangan kebijakan publik sekarang, para pembentuk kebijakan publik tidak berupaya keras memperbaiki pembentukan kebijakan mereka di luar apa yang mereka pandang memuaskan. Perilaku para pembuat keputusan bertindak dalam suatu cara memuaskan barangkali telah menjadi karakteristik oleh tidak adanya inovasi, imajinasi, dan kreativitas dalam mencari sarana yang lebih dinamis untuk mengoptimalkan hasil kerja kebijakan<sup>16</sup>.

### **c. Model penambahan (*the incremental model*)**

Kritik terhadap model rasional komperhensif akhirnya melahirkan model penambahan atau inkrementalisme. Oleh karena model ini berangkat dari kritik terhadap model rasional komperhensif, maka ia berusaha menutupi kekurangan yang ada dalam model tersebut dengan jalan menghindari banyak masalah yang ditemui dalam model rasional komperhensif. Model ini lebih bersifat deskriptif dalam pengertian, model ini menggambarkan secara aktual cara–cara yang dipakai para pejabat dalam membuat keputusan.

---

<sup>16</sup>*Ibid*, hal.105

Menurut Lindblom dalam Budi winarno, ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam mempelajari model penambahan (inkrementalisme), yakni:

1. Pemilihan tujuan – tujuan atau sasaran – sasaran dan analisis – analisis empirik terhadap tindakan dibutuhkan. Keduanya lebih berkaitan erat dengan dan bukan berada satu sama lain;
2. Para pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif untuk menanggulangi masalah yang dihadapi dan alternatif – alternatif ini hanya berada secara marginal dengan kebijakan yang sudah ada;
3. Untuk setiap alternatif, pembuat keputusan hanya mengevaluasi beberapa konsekuensi yang dianggap penting saja;
4. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan dibatasi kembali secara berkesinambungan. Inkrementalisme memungkinkan penyesuaian – penyesuaian sarana – tujuan dan tujuan – sarana sebanyak mungkin sehingga memungkinkan masalah dapat dikendalikan;
5. Tidak ada keputusan tunggal atau penyelesaian masalah yang dianggap “tepat”. Pengujian terhadap keputusan yang dianggap baik adalah bahwa persetujuan terhadap berbagai macam analisis dalam rangka memecahkan persoalan tidak diikuti persetujuan bahwa keputusan yang diambil merupakan sarana yang paling cocok untuk meraih sasaran yang telah disepakati;
6. Pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan *remedial* dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata sekarang ini daripada mempromosikan tujuan sosial di masa depan<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hal.108

#### **d. Model pengamatan campuran (*mixed scanning*)**

Amitai Etzioni mencoba membuat gabungan antara model rasional komperhensif dan model inkremental dengan menyarankan penggunaan *mixed scanning*. Pada dasarnya ia menyetujui model rasional namun dalam beberapa hal ia juga mengkritiknya. Demikian juga, ia melihat pula kelemahan-kelemahan model pembuatan keputusan inkremental. Menurutnya, keputusan yang dibuat para inkrementalis merefleksikan kepentingan kelompok – kelompok yang paling kuat dan terorganisir secara politik diabaikan. Di samping itu, dengan memfokuskan pada kebijakan – kebijakan jangka pendek dan terbatas, para inkrementalis mengabaikan pembaruan sosial yang mendasar<sup>18</sup>.

#### **e. Model kualitatif optimal**

Model kualitatif optimal pembuatan kebijakan publik dikemukakan oleh Yehezkel Dror dan dijelaskan secara rinci dalam buku-bukunya, *Public Policymaking Reexamined*. Dror menanggapi secara komperhensif terhadap kebutuhan untuk mengembangkan suatu model yang secara khusus dirancang untuk mempelajari kebijakan publik, dan mencoba untuk menganalisa karakteristik-karakteristik utama pembentukan kebijakan publik dengan mengidentifikasi kelemahan-kelemahan dan kekuatan-kekuatan pokok dari model-model pembentukan kebijakan normatif yang ada. Model optimal yang dikembangkan Dror, dirancang untuk mengoreksi kelemahan-kelemahan model-model pembentukan kebijakan dan untuk memberikan pedoman – pedoman inovatif bagi pembentukan kebijakan kualitatif<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hal.113

<sup>19</sup> *Ibid*, hal.115

## 2. Implementasi Kebijakan Publik

Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>20</sup>, Implementasi berarti: 1) pelaksanaan, 2) penerapan. Sedangkan menurut Webster<sup>21</sup>: *to implement, to provide the means for carrying out, to give practical effect to* (mengimplementasikan, menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu, menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Artinya, implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan biasanya dalam bentuk undang – undang, Peraturan Pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, dekrit presiden dan lain – lain.

Membicarakan keterkaitan antara hukum dan kebijaksanaan publik akan semakin relevan pada saat hukum diimplementasikan. Kegiatan implementasi tersebut sebenarnya merupakan bagian dari *policy making*<sup>22</sup>. Proses implementasi kebanyakan diserahkan kepada lembaga pemerintah dalam berbagai jenjang/tingkat, baik propinsi maupun tingkat kabupaten. Setiap jenjang pelaksanaan pun masih membutuhkan pembentukan kebijaksanaan lebih lanjut dalam berbagai bentuk peraturan perundang–undangan untuk memberikan penjabaran lebih lanjut. Apabila sarana yang dipilih adalah hukum sebagai suatu proses pembentukan kebijaksanaan publik, maka faktor–faktor non–hukum akan selalu memberikan pengaruhnya dalam proses pelaksanaannya.

---

<sup>20</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia. Tim Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa DEPDIKBUD, Graha Pustaka, Jakarta, hal. 319

<sup>21</sup> Jamal Wiwoho, *Bahan Kuliah Hukum dan Kebijakan Publik S2, UNS*

<sup>22</sup> Dikutip Esmi Warassih dari Hoogwood W. Brian and Lewis Gunn, *Policy Analysis for the real World*, oxford University Press. 1984.

Menurut Satjipto Rahardjo, kebijakan pemerintah yang diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan merupakan instrumen untuk melaksanakan kebijakan pemerintah:

Setiap kebijakan yang ingin dilaksanakan harus melalui satau atau lain bentuk perundang-undangan. Tanpa prosedur yang demikian itu kesahan dari tindakan pemerintah dan negara pun dipertanyakan. Perkembangan yang demikian ini menyuburkan tindakan pembicaraan tentang kemungkinan-kemungkinan yang bisa terjadi apabila perundang-undangan dipakai sebagai instrumen untuk melaksanakan kebijakan pemerintah<sup>23</sup>.

Menurut Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam Soerjono Soekanto, asas-asas yang mempengaruhi agar undang-undang mencapai tujuannya, sehingga efektif adalah.

1. Undang-undang tidak berlaku surut; artinya, undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang disebut di dalam undang-undang tersebut, serta terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku;
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama. Artinya, terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa itu, walaupun bagi peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas ataupun lebih umum, yang juga dapat mencakup peristiwa khusus tersebut;
4. Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu. Artinya, undang-undang lain yang lebih dulu berlaku di mana diatur mengenai suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi apabila ada undang-undang baru yang berlaku belakangan yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang tersebut;
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;

*commit to user*

<sup>23</sup> Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 91.

6. Undang–undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya, supaya pembuat undang–undang tidak sewenang-wenang atau supaya undang – undang tersebut tidak menjadi huruf mati, maka perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu<sup>24</sup>.

Hukum yang didorong berlaku tanpa terkecuali umumnya dilandasi nilai kepastian hukum. Menurut Gustav Radbruch tahun 1961 dalam Ronny ada tiga nilai dasar hukum, yaitu; keadilan, kegunaan, dan kepastian hukum. Sekalipun ketiganya merupakan nilai dasar dari hukum, namun antara mereka terdapat suatu *Sannungsverhältnis*, suatu ketegangan satu sama lain<sup>25</sup>.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Solichin, menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian–kejadian dan kegiatan–kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman–pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha–usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian – kejadian<sup>26</sup>.

Berikutnya Mazmanian dan Sabatier telah merumuskan proses implementasi kebijaksanaan negara dengan lebih rinci,yaitu<sup>27</sup>:

*“implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also*

---

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor – Faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1983 hal. 12 - 13

<sup>25</sup> Ronny Rahman Nitibaskara, *Tegakkan Hukum Gunakan Hukum*. PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2006. hal. 59

<sup>26</sup> Solichin Abdul Wahab, *analisis Kebijakan*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2008. hal. 65

<sup>27</sup> *Ibid*, Solichin Abdul Wahab, hal. 69

*take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem (s) to be addressed, stipulates the objective (s) to be pursued, and, in a variety of ways, "structures" the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts---both intended and unintended--- of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute"* (implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah – perintah atau keputusan – keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang – undang, kemudian output kebijaksanaan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan – keputusan tersebut oleh kelompok – kelompok sasaran, dampak nyata --- baik yang dikehendaki atau yang tidak--- dari output tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan – badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan – perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan – perbaikan) terhadap undang – undang/peraturan yang bersangkutan.)

Implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting, karena tanpa adanya implementasi, suatu kebijakan hanya akan menjadi impian. Bahkan menurut Riant Nugroho, "rencana adalah 20 persen keberhasilan, implementasi adalah 60 persen, 20 persen sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi"<sup>28</sup>.

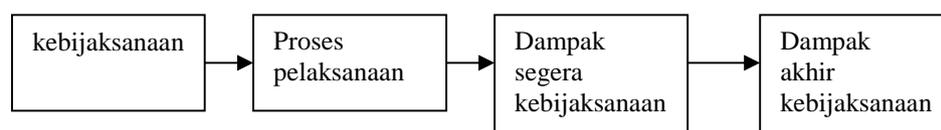
Maarse dalam Bambang Sunggono menyebutkan bahwa implementasi kebijaksanaan merupakan suatu upaya

---

<sup>28</sup> Riant Nugroho D, 2006, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*, Jakarta, Elex Media Komputindo, hlm. 119

untuk mencapai tujuan–tujuan tertentu dengan sarana–sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Dengan demikian, yang diperlukan dalam implementasi kebijaksanaan ini adalah tindakan-tindakan seperti umpamanya tindakan–tindakan yang sah atau implementasi suatu rencana peruntukan. Lewis dan Brian dalam Bambang Sunggono mengungkapkan, dalam pengertian yang lain, implementasi merupakan “*is seen essentially as a technical or managerial problems*”. Berpijak pada pengertian ini, maka aspek teknis atau manajemen (dalam suatu organisasi) merupakan sarana untuk mewujudkan tujuan yang ditetapkan dalam kebijaksanaan publik baru dapat dimulai apabila tujuan–tujuan kebijaksanaan publik telah ditetapkan, program–program pelaksanaan telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijaksanaan tersebut<sup>29</sup>.

Implementasi kebijaksanaan publik pada umumnya diserahkan kepada lembaga–lembaga pemerintahan dalam berbagai jenjangnya hingga jenjang pemerintahan yang terendah. Di samping itu, setiap pelaksanaan kebijaksanaan publik masih memerlukan pembentukan kebijaksanaan dalam wujud peraturan perundang–undangan. Suatu proses implementasi menurut William dan Elmore dalam Bambang Sunggono, dapat digambarkan secara skematis seperti berikut ini.



<sup>29</sup> Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm.137

Dalam implementasi kebijaksanaan publik biasanya terpaut sejumlah aktor pelaksana dalam berbagai kedudukan. Para pelaksana kebijaksanaan adalah para aktor yang satu dengan yang lain cara dibebankan dengan penggunaan sarana. Organisasi pelaksana meliputi keseluruhan para aktor pelaksana dan pembagian tugas mereka masing – masing. Dalam analisis tentang implementasi kebijaksanaan publik sering sangat penting untuk memberikan perhatian yang lebih khusus kepada peran dari kelompok–kelompok kepentingan (*interest groups*) yang bertindak sebagai wakil dari pelaksana atau obyek kebijaksanaan. Kelompok–kelompok ini sering memainkan peran yang sangat penting bukan saja pada waktu pembentukan kebijaksanaan, tetapi juga pada waktu implementasinya.

Dalam rangka mencapai tujuan–tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu kebijaksanaan publik, para pelaksana kebijaksanaan sebenarnya dihadapkan pada dua permasalahan, yaitu yang berkaitan dengan “lingkungan interaksi program” dan “administrasi program”. Untuk itu, para pelaksana pertama–tama harus memusatkan perhatiannya pada problematika bagaimana mencapai konsistensi tujuan–tujuan kebijaksanaan yang telah ditetapkan, misalnya mereka harus berusaha untuk mendapatkan dukungan dari para elit politik, atau dari pihak–pihak yang diharapkan menerima manfaat dari program tersebut, dan sebagainya. Selanjutnya, para pelaksana tersebut harus mampu mengubah sikap menentang dari pihak–pihak yang merasa dirugikan oleh adanya suatu program, menjadi sikap yang menerima terhadapnya, serta mereka harus tetap waspada terhadap pihak–pihak yang merasa diabaikan oleh program tersebut akan tetapi tetap bersikeras untuk turut

*commit to user*

memperoleh manfaatnya, khususnya terhadap usaha-usaha yang mungkin mereka lakukan untuk menghambatnya<sup>30</sup>.

Aspek lain yang harus kita perhatikan dalam rangka mencapai tujuan-tujuan kebijaksanaan publik adalah daya tanggap (*responsiveness*). Jadi idealnya, lembaga – lembaga (pelayanan) publik (semisal birokrasi) harus tanggap terhadap perkembangan dan kebutuhan dari pihak-pihak yang mereka butuhkan/harapkan menerima manfaat sebagai upaya untuk melayaninya sebaik mungkin. Tanpa sikap yang demikian, maka pejabat-pejabat pemerintah akan kurang mempunyai informasi yang memadai untuk mengevaluasi prestasi dan keberhasilan suatu program<sup>31</sup>.

Suatu kebijaksanaan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai dampak (manfaat) positif bagi anggota – anggota masyarakat. Dengan perkataan lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Dengan demikian, apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijaksanaan publik menjadi tidak efektif.

Kekurangefektifan implementasi kebijaksanaan publik juga disebabkan karena kurangnya peran para aktor pelaksana (dan badan-badan pemerintahan) dalam implementasi kebijaksanaan publik, disamping itu, juga karena masih lemahnya (kurangnya) mereka dalam menyebarkan kebijaksanaan publik- kebijaksanaan publik baru kepada warga masyarakat. Di samping itu, kiranya perlu untuk diketahui pula tentang pentingnya anggota masyarakat untuk mengetahui dan melaksanakan kebijaksanaan publik. Tentang hal ini, Anderson

---

<sup>30</sup> *Ibid*, hal.141

<sup>31</sup> *Ibid*, hal. 142

menjelaskan sebab–sebab anggota masyarakat untuk mengetahui dan melaksanakan suatu kebijaksanaan publik, sebagai berikut.

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan–keputusan badan–badan pemerintah;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijaksanaan;
3. Adanya keyakinan bahwa kebijaksanaan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan;
4. Sikap menerima dan melaksanakan kebijaksanaan publik karena kebijaksanaan itu lebih sesuai (bermanfaat) dengan kepentingan pribadi;
5. Adanya sanksi–sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijaksanaan;
6. Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijaksanaan–kebijaksanaan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam pengimplementasiannya<sup>32</sup>.

### 3. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan publik merupakan langkah terakhir dari suatu proses kebijaksanaan. Sebagai salah satu aktivitas fungsional, suatu evaluasi kebijaksanaan tidak hanya dilaksanakan dengan mengikuti aktivitas–aktivitas kebijaksanaan sebelumnya, yaitu persetujuan dan pengesahan, serta pelaksanaan kebijaksanaan, akan tetapi dapat dilakukan pada seluruh aktivitas–aktivitas fungsional yang lain dalam proses kebijaksanaan.

Tujuan evaluasi kebijaksanaan ditentukan oleh aspek kebijaksanaan yang hendak dinilai. Yang menjadi ciri dari (penyelidikan) evaluasi adalah bahwa ia melalui jalan ilmiah mencoba mendapat pengetahuan tentang penilaian isi, terjadinya, dan/atau hasil suatu kebijaksanaan, jalannya suatu proses kebijaksanaan atau dari aktivitas–aktivitas lainnya. Dengan demikian, evaluasi juga meliputi (mengenai) dampak

---

<sup>32</sup> *ibid*, hal. 144

dari hasil dari program-program kebijaksanaan. Berkaitan dengan hal ini, Charles O. Jones dalam Bambang Sunggono menyatakan bahwa evaluasi kebijaksanaan merupakan<sup>33</sup>:

*“... an activity designed to judge the merits of government programs which varies significantly in the specification of object, the techniques of measurement, and the methods of analysis”* Evaluasi kebijaksanaan publik (dalam praktiknya) banyak dilakukan untuk mengetahui dampak dari kebijaksanaan publik. Dampak yang dimaksudkan di sini adalah dampak yang dikehendaki oleh suatu kebijaksanaan publik, artinya dampak tersebut sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Anderson dalam Bambang Sunggono, menguraikan dampak kebijaksanaan publik tersebut dalam beberapa dimensi, yaitu:

1. Dampak kebijaksanaan yang diharapkan dan atau yang tidak diharapkan, baik pada problematikanya maupun pada masyarakat. Sasaran kebijaksanaan juga ditentukan dengan jelas. Apabila misalnya sasaran kebijaksanaan adalah memerangi kemiskinan, maka sasaran yang ditujukan adalah kelompok masyarakat miskin, dan dampak yang diharapkan timbul adalah adanya peningkatan pendapatan mereka. Namun demikian, mungkin akan timbul pula dampak yang tidak diharapkan, yaitu adanya sebagian anggota masyarakat yang enggan berusaha untuk memperoleh lapangan pekerjaan karena mereka lebih suka menunggu datangnya bantuan dari pemerintah dengan adanya program kebijaksanaan tersebut;
2. Dampak kebijaksanaan terhadap situasi atau (kelompok) orang yang bukan menjadi sasaran utama dari suatu

*commit to user*

---

<sup>33</sup> *Ibid.* hlm. 160

kebijaksanaan publik. Hal ini biasanya disebut dengan *externalities* atau *spillover effects*. Dampak yang demikian dapat positif maupun negatif;

3. Dampak kebijaksanaan – kebijaksanaan yang dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang maupun yang akan datang;
4. Dampak kebijaksanaan terhadap *direct costs*. Dalam kaitan ini menghitung suatu *economic costs* dari suatu program kebijaksanaan publik relatif lebih mudah apabila dibandingkan dengan menghitung (timbulnya biaya – biaya lain yang bersifat kualitatif (*social costs*));
5. Dampak kebijaksanaan terhadap *indirect costs* yang biasanya mengena atau dialami oleh anggota – anggota masyarakat. Seringkali biaya yang seperti ini jarang dievaluasi karena sulitnya untuk menentukan ukurannya, misalnya dampak suatu kebijaksanaan publik yang menyebabkan timbulnya keresahan sosial, kegelisahan masyarakat, dan sebagainya yang menimpa/terjadi di suatu kelompok masyarakat karena adanya kebijaksanaan penataan kota<sup>34</sup>.

## B. Hubungan Hukum dengan Kebijakan Publik

Terdapat hubungan antara hukum dan kebijakan, salah satunya yang diungkapkan oleh esmi Warassih. Hukum digunakan sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan publik. Hukum merupakan suatu kebutuhan masyarakat sehingga hukum bekerja dengan cara memberi petunjuk tingkah laku terhadap manusia dalam memenuhi kebutuhannya. Dalam rangka merealisasikan kebijakan, para pembuat kebijakan menggunakan hukum untuk mempengaruhi aktivitas pemegang peran atau masyarakat tempat diterapkannya kebijakan.

*commit to user*

---

<sup>34</sup> *Ibid.* hlm. 160

Keterkaitan antara hukum dan kebijakan akan semakin relevan apabila diimplementasikan, hal tersebut seperti yang disampaikan Esmi warassih sebagai berikut:

”agar suatu rencana pembangunan mendapatkan kekuatan dalam pelaksanaannya, maka ia perlu mendapatkan status formal atau dasar hukum tertentu. Suatu keadaan yang diinginkan akan tampak dalam tujuan kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Namun penjabaran lebih lanjut yang konkret dan jelas sangat diperlukan. Adapun sarana yang dipakai untuk mencapai tujuan salah satunya adalah peraturan perundang-undangan. Pada umumnya isi kebijaksanaan yang dituangkan dalam sistem hukum diletakkan pada bagian ”menimbang” selanjutnya kongkretisasinya pada ketentuan ketentuan pasalnya terutama nampak dalam tujuan yang ditetapkan. Keterkaitan antara hukum dan kebijaksanaan pemerintah akan semakin relevan pada saat hukum diimplementasikan, sebab menurut Hugwood dan Gunn kegiatan implemnatsi tersebut sebenarnya merupakan bagian dari ”*policy making*”. Proses implementasi ini akan diserahkan kepada lembaga pemerintah dalam berbagai jenjang baik propinsi maupun daerah. Setiap kebijaksanaan membutuhkan pembentukan kebijaksanaan lebih lanjut dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan apabila kebijaksanaan yang diimplemntasikan masih harus dinyatakan lebih lanjut”<sup>35</sup>.

Hubungan hukum dan kebijakan publik merupakan variabel yang memiliki keterkaitan yang sangat erat, sehingga telaah tentang kebijakan pemerintah semakin dibutuhkan untuk dapat memahami peranan hukum saat ini. Kenyataannya hukum semakin menjangkau seluruh bidang kehidupan seperti politik, ekonomi. Sosial. Dengan hukum maka kebijakan pemerintah dapat diterapkan dalam masyarakat karena mendapat kekuatan dalam pelaksanaanyamaka perlu mendapatkan status formal dari hukum<sup>36</sup>.

Hukum yang berlaku di masyarakat tentu tidak lepas dari kebijakan publik. Menurut Syaiful Bahri, hubungan antara hukum dan kebijakan publik merupakan hubungan simbiosis mutualistik yang dapat dilihat

---

<sup>35</sup> Esmi Warassih,1994,*Kegunaan Telaah Kebijakan Publik Terhadap Peranan Hukum Dalam Masyarakat Dewasa Ini, (Sebuah Pengantar)*,Majalah Masalah-Masalah Hukum,Semarang,Undip,hal.23

<sup>36</sup> Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologi*, Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hal. 129-131

dalam tiga bidang kajian yaitu: formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan<sup>37</sup>.

Selain itu Setiono menyatakan hubungan hukum dan kebijakan publik dapat dilihat pada.

1. tahap pembentukan hukum dan formulasi kebijakan

Produk hukum haruslah sangat mapan kandungan kelayakan substansial, sosial dan politiknya. Untuk mencapai harapan tersebut diperlukan sebuah metodologi yang kuat dalam proses pembentukan hukum. Kebijakan publik akan sangat membantu memaparkan kandungan yang ada dalam sebuah produk hukum. Disinilah sesungguhnya hubungan yang paling ideal antara hukum dan kebijakan publik.

2. tahap implementasi hukum dan kebijakan publik

Dalam melakukan penerapan hukum membutuhkan kebijakan publik sebagai sarana yang mampu mengaktualisasikan dan mengkontektualisasikan hukum tersebut dengan kebutuhan dan kondisi riil yang ada di masyarakat. Dengan demikian penerapan hukum menjadi sangat tergantung pada kebijakan publik. Sebagai sarana yang dapat menyukseskan berjalannya penerapan hukum itu sendiri.

3. tahap evaluasi

Evaluasi di sini ada dua yaitu, peradilan administrasi dan evaluasi kebijakan publik. Evaluasi kebijakan publik itu sendiri dibedakan dalam tiga macam, yaitu; evaluasi administrasi, evaluasi yudisial, dan evaluasi politik. Dalam konteks evaluasi ini, hubungan hukum dan kebijakan publik dapat dilihat dalam evaluasi yudisial, yaitu evaluasi yang dilakukan berkaitan dengan objek-objek hukum. Apakah ada pelanggaran hukum atau tidak dari kebijakan publik yang telah diterapkan.

---

<sup>37</sup> Saiful Bahri, 2004, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Yayasan Pembaharuan administrasi Publik, hal.25

### C. Teori Bekerjanya Hukum

Definisi hukum dapat diuraikan sebagaimana yang dikemukakan oleh para sarjana sebagaimana dikutip oleh Burhan Ashofa adalah sebagai berikut:

Hukum dipandang sebagai suatu sistem, maka untuk dapat memahaminya perlu penggunaan pendekatan sistem. Berbagai pengertian hukum sebagai sistem hukum dikemukakan antara lain oleh Lawrence M Friedman, bahwa hukum itu merupakan gabungan antara komponen struktur, substansi dan kultur:

1. Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan – bahan hukum secara teratur.
2. Komponen substantif yaitu sebagai output dari sistem hukum, berupa peraturan–peraturan, keputusan–keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.
3. Komponen kultural yaitu terdiri atas nilai–nilai dan sikap–sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum, atau oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat<sup>38</sup>.

Secara singkat menurut L.M.Friedman, cara lain untuk menggambarkan ketiga unsur sistem hukum itu sebagai berikut.

- 1) Struktur hukum diibaratkan sebagai mesin;

---

<sup>38</sup>Esmi Warassih,Pranata *Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT.Suryandaru Utama,Semarang,2005. hal.15 -16 *commit to user*

- 2) Subtansi hukum adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin itu;
- 3) Kultur hukum adalah apa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan<sup>39</sup>.

Bertitik tolak dari teori Lawrence M. Friedman dalam Sihombing maka sistem Hukum di Indonesia terdiri dari:

- a. *structure* atau aparatur, yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif
- b. *substance* atau subtansi yaitu perundang-undangan dan keputusan pengadilan
- c. *legal culture* atau budaya hukum yaitu bagaimana persepsi masyarakat terhadap hukum<sup>40</sup>.

Lon L. Fuller dalam Esmi Warassih berpendapat, bahwa untuk mengenal hukum sebagai sistem maka harus dicermati apakah ia memenuhi delapan (8) *principles of legality* berikut ini.

1. Sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan artinya ia tidak boleh mengandung sekadar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*;
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan;
3. Peraturan tidak boleh berlaku surut;
4. Peraturan-peraturan disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;
7. Peraturan tidak boleh sering dirubah-ubah;
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari – hari<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Friedman, *The Legal System*, Russel Sage Foundation, New York, 1975, hal.39

<sup>40</sup> Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, PT. Toko Gunung agung, Jakarta, 2005, hal.56 *commit to user*

<sup>41</sup> *Op Cit*, hal.31

Hukum senantiasa dibatasi oleh situasi atau lingkungan dimana ia berada, sehingga tidak heran kalau terjadi ketidak cocokkan antara apa yang seharusnya (*das sollen*) dengan apa yang senyatanya (*das sein*). Dengan perkataan lain, muncul diskrepansi antara *law in the books* dan *law in action*. Selanjutnya apabila kita melihat penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum menjadi kenyataan, maka proses itu selalu melibatkan para pembuat dan pelaksana hukum, serta juga masyarakatnya. Masing-masing komponen ingin mengembangkan nilai-nilai yang ada di lingkungan yang sarat dengan pengaruh faktor-faktor non-hukum lainnya<sup>42</sup>.

#### **D. Tinjauan Tentang Aset Pemerintah Daerah**

Sesuai dengan apa yang telah diuraikan dalam pendahuluan, bahwa selaras dengan pemberian otonomi daerah yang memakai prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang di tetapkan dalam undang-undang ini (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pemerintah dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan tugas-tugas pembangunan sehari-hari mengeluarkan peraturan yang mengatur tentang tanah. Hal tersebut dilakukan juga dalam rangka mensukseskan visi dan misi seorang presiden dalam menjalankan tugasnya. Presiden memiliki langkah-langkah tertentu, sebagai misal membuat suatu peraturan, mengenai hal tersebut Jimly Assidique mengemukakan:

Bahwa sebagai aparat pelaksana, pada pokoknya para pejabat pemerintah berfungsi sebagai pelaksana peraturan perundang produk DPR.

*commit to user*

---

<sup>42</sup> *Ibid*, hal.83

Memang benar bahwa setiap pemerintah perlu diberikan hak untuk mengatur (*pouvoir reglementair*), yaitu melalui apa yang biasa disebut dengan "*beleidsregels*" dan "*policy rules*" itu hendaknya tetap dibuat atas dasar perintah atau kuasa Undang-Undang. Karena itu perlu dibedakan antara materi-materi "*policy rules*" seperti ini dengan materi yang seharusnya dimuat dalam bentuk Undang-Undang tetapi karena keadaan tidak memungkinkan terpaksa dibuat dalam bentuk peraturan di bawah tingkat Undang-Undang. Bentuk peraturan ini selama ini disebut Peraturan Pemerintah yang berfungsi sebagai pengganti Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945<sup>43</sup>.

Kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah juga berkaitan dengan pengelolaan aset yang dimilikinya, termasuk di dalamnya adalah tanah. Sebagai tindak lanjut dari pemberian wewenang oleh pemerintah pusat untuk mengurus urusan daerahnya sendiri, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008. Peraturan pemerintah tersebut dijadikan pedoman oleh daerah dalam mengelola dan mengurus barang milik daerahnya.

Pengelolaan barang milik negara/daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 jo Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, dilaksanakan dengan memperhatikan asas-asas sebagai berikut.

- a. Asas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah-masalah di bidang pengelolaan barang milik negara/daerah yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang, pengguna barang, pengelola barang dan gubernur/bupati/walikota sesuai fungsi, wewenang, dan tanggungjawab masing-masing;

---

<sup>43</sup> Jimly Assiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. hal.191

- b. Asas kepastian hukum, yaitu penyelenggaraan pengelolaan barang milik negara/daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan;
- c. Asas Transparansi, yaitu penyelenggaraan pengelolaan barang milik negara/daerah harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar;
- d. Asas efisiensi, yaitu pengelolaan barang milik negara/daerah diarahkan agar barang milik negara/daerah digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjukkan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal;
- e. Asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan pengelolaan barang milik negara/daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat;
- f. Asas kepastian nilai, yaitu pengelolaan barang milik negara/daerah harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik negara/daerah serta penyusunan neraca pemerintah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 jo Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengelolaan barang Milik Negara/Daerah, dinyatakan bahwa barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau berasal dari perolehan lainnya yang sah termasuk salah satunya tanah. Dalam ketentuan tersebut hal-hal penting yang terkait dengan pengelolaan tanah antara lain:

- a. Bangun guna serah adalah pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.

*commit to user*

- b. Pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah mempunyai wewenang:
- 1) menetapkan kebijakan pengelolaan barang milik daerah;
  - 2) menetapkan penggunaan, pemanfaatan atau pemindahtanganan tanah dan bangunan;
  - 3) menetapkan kebijakan pengamanan barang milik daerah;
  - 4) mengajukan usul pemindahtanganan barang milik daerah yang memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
  - 5) menyetujui usul pemindahtanganan dan penghapusan barang milik daerah sesuai batas kewenangannya;
  - 6) menyetujui usul pemanfaatan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan.

Dalam Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 dinyatakan bahwa barang milik negara/daerah dapat ditetapkan status penggunaannya untuk penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah, untuk dioperasikan oleh pihak lain dalam rangka menjalankan pelayanan umum sesuai tugas pokok dan fungsi kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan. Terkait dengan permasalahan pertanahan dalam Pasal 16, dinyatakan bahwa penetapan status penggunaan tanah dan/atau bangunan dilakukan dengan ketentuan bahwa tanah dan/atau bangunan tersebut diperlukan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pengguna barang dan/atau kuasa pengguna barang yang bersangkutan.

Pengguna barang dan/atau kuasa pengguna barang wajib menyerahkan tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan kepada:

- a. pengelola barang untuk barang milik negara; atau
- b. gubernur/bupati/walikota melalui pengelola barang untuk barang milik daerah *commit to user*

Dalam menetapkan penyerahan, pengelola barang memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. standar kebutuhan tanah dan/atau bangunan untuk menyelenggarakan dan menunjang tugas pokok dan fungsi instansi bersangkutan;
- b. hasil audit atas penggunaan tanah dan/atau bangunan

Tindak lanjut pengelolaan atas penyerahan tanah dan/atau bangunan meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. ditetapkan status penggunaannya untuk penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah lainnya;
- b. dimanfaatkan dalam rangka optimalisasi barang milik negara/daerah

Terkait dengan pemanfaatan tanah dalam BAB VI Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 dinyatakan hal-hal antara lain:

- a. pemanfaatan barang milik daerah berupa tanah/atau bangunan dilaksanakan oleh pengelola barang setelah mendapat persetujuan gubernur/bupati/walikota;
- b. pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang diperlukan untuk menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pengguna barang/kuasa pengguna barang dilakukan oleh pengguna barang dengan persetujuan pengelola barang;
- c. pemanfaatan barang milik negara/daerah selain tanah dan/atau bangunan dilaksanakan oleh pengguna barang dengan persetujuan pengelola barang;
- d. pemanfaatan barang milik negara/daerah dilaksanakan berdasarkan pertimbangan teknis dengan memperhatikan kepentingan negara/daerah dan kepentingan umum.

### **E. Tinjauan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (Undang-Undang Pokok Agraria/UUPA) beserta peraturan pelaksanaannya merupakan perangkat hukum yang mengatur bidang pertanahan (agraria), dan menciptakan Hukum Tanah Nasional yang tunggal didasarkan pada hukum adat. Hukum adat sebagai dasar UUPA, adalah hukum aslinya golongan rakyat Indonesia yang merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan, yang berasaskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan<sup>44</sup>.

Hukum agraria dapat berarti luas dan/ atau sempit yaitu dengan penjelasan sebagai berikut:

- 1) Pengertian hukum agraria dalam arti luas yaitu sesuai dengan pasal 2 ayat 1 UUPA, maka sasaran Hukum agraria meliputi: Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pengertian hukum agraria dalam arti luas merupakan suatu kelompok pelbagai hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber alam Indonesia yang meliputi: hukum pertanahan, hukum pengairan, hukum pertambangan, hukum kehutanan, dan hukum perikanan.
- 2) Pengertian hukum agraria dalam arti sempit yaitu merupakan hukum agraria pertanahan dalam bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah. Yang dimaksud dengan tanah disini sesuai dengan pasal 4 ayat 1 UUPA adalah permukaan tanah yang dalam penggunaannya menurut Undang-Undang Pokok Agraria, dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Sedangkan yang dimaksud dengan hak penguasaan adalah hak-hak

---

<sup>44</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta. 2000. hal. 179

yang memberi wewenang kepada pemegang hak yang bersangkutan untuk berbuat semata dengan tanah yang dikuasai<sup>45</sup>.

Tanah yang dimaksudkan di sini adalah tanah yang dikuasai oleh perorangan maupun tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah. Guna memberikan jaminan kepastian hukum, maka tanah-tanah tersebut memiliki kewajiban untuk didaftarkan. Sebagai bukti bahwa tanah telah didaftarkan maka akan diberikan sertifikat sebagai bukti haknya, ini sesuai dengan amanat Pasal 19 UUPA. Sertifikat adalah tanda bukti hak sebagaimana dimaksud Pasal 19 ayat (2) UUPA untuk suatu Hak atas Tanah (sebagaimana tertuang dalam Pasal 16 Ayat (1) UUPA).

Pengertian pendaftaran tanah menurut Budi Harsono:

Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara/pemerintah secara terus menerus dan teratur dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpangan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya<sup>46</sup>.

Di Negara Kenya sebagaimana disebutkan oleh Frank Place dikenal adanya pendaftaran tanah untuk pertama kali "*the initial systematic registration of the nativer areas (or reserves) began with the adjudication process. Claimants had a specified period to register their interests in land parcels. A time period was fixed during which all interested parties were to meet under local adjudication committees and demarcate all parcels in a given area*" (pendaftaran tanah untuk pertama kali di Negara tersebut dikatakan bagi mereka yang ingin mendaftarkan hak atas tanahnya harus bertemu langsung dengan panitia pendaftar tanah.)<sup>47</sup>

Hal yang agak berbeda tentang agrarian yang ada di Papua Newgini sebagaimana diungkapkan oleh Alex Galub bahwa pengertian agraria adalah: "*as a result, land law in Papua New Guinea was and is remarkably liberal. Under the land act, land is assumed by default to be hel under customary rights by natives. However, subsoil resources are owned by the state and natives have "no power to sell, lease or dispose of*

---

<sup>45</sup> Ali Achmad Shomzah, 2004, *Hukum Agraria Jilid 1*, hal.2

<sup>46</sup> Budi Harsono, 1997, *Hukum agrarian Indonesia*, Jakarta, Djambatan. hal.71

<sup>47</sup> Frank Place, 1998, *The Economic Effects af Land Registration on smallholder farms in Kenya: Evidence from Nyeri and Kaka mega Districts*, *Journal, Land Economics*, vol. 74 Madison, page: 363

*customary land otherwise than to natives in accordance with custom, and a contract or agreement made by him to do is void” however, local peoples do have the right to be compensated for loss of land”<sup>48</sup>.*

Berbeda dengan Indonesia yang mengakui akan adanya hak atas tanah dan bisa siapa saja yang memiliki hak atas tanah asal sesuai dengan ketentuan, di Thailand ternyata tidak setiap orang dapat memiliki hak atas tanah. Hal tersebut sebagaimana dinyatakan: *“the laws with regard to owning a property in Thailand. In other words, Thai law strictly prohibits a foreigner to own a freehold land in the country. However, there are certain loopholes in the law regarding in this issue. A foreigner can own a land or property in the country through a number of ways such as land leases, company ownership, investments, and above all, through Thai spouse”<sup>49</sup>.*

Hak pengelolaan, Hak Milik atas Satuan Rumah susun, dan Hak Tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Sedang buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data teknis suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. Syarat untuk pembuktian hak-hak atas tanah guna selanjutnya didaftarkan, sudah ada dan berasal dari konversi hak-hak lama data yuridisnya dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh panitia adjudikasi atau kepala kantor pertanahan dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

Data yuridis dan data teknis tersebut keduanya harus teridentifikasi dengan baik, agar data-data tersebut selalu dalam keadaan mutakhir. Oleh karenanya kepada setiap pemegang hak atas tanah dikenakan suatu kewajiban untuk selalu mendaftarkan perubahan-perubahan yang dimaksudkan kepada Kantor Pendaftaran Tanah. Ada kalanya alat bukti kepemilikan terhadap suatu bidang tanah tidak dapat ditemukan lagi atau

---

<sup>48</sup> Alex Galub, 2007, Ironies of Organization: Landowners, Land Registration, Washington: Spring, vol. 66, 1; pg.40

<sup>49</sup> Anonim, Land & Property Law in Thailand, article, <http://www.articlesbase.com/lawarticles/land-property-in-thailand-365412.htm>, 2008

tidak lengkap, berkaitan dengan alat bukti yang tidaklengkap Maria S.W. Sumardjono berpendapat bahwa:

Secara khusus bila bukti-bukti tertulis tidak ada atau tidak terurai secara lengkap, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan fisik bidang tanah yang bersangkutan dengan persyaratan tertentu, antara lain tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya<sup>50</sup>.

Hak-hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang kewajiban dan /atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki. Sesuatu di sini adalah yang boleh, wajib, dan/atau dilarang untuk diperbuat, itulah yang merupakan tolok pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah Negara yang bersangkutan.

Berdasarkan amanat UUPA, maka dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 disebutkan bahwa 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 data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya."

Dalam BAB II Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, disebutkan mengenai asas dan tujuan pendaftaran tanah, yaitu:

Penyelenggara dan Pelaksana Pendaftaran Tanah adalah Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan yang tertera dalam Pasal 5 Peraturan

---

<sup>50</sup> Maria S.W. Sumardjono, 2006, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Kompas, hal.25

Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Yang menjadi obyek dari pendaftaran tanah dalam peraturan pemerintah ini adalah sesuai dengan yang tertera dalam ketentuan Pasal 9:

(1) Obyek Pendaftaran Tanah Meliputi:

- a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b. tanah hak pengelolaan;
- c. tanah wakaf;
- d. hak milik atas satuan rumah susun;
- e. hak tanggungan;
- f. tanah negara.

(2) Dalam hal tanah negara sebagai obyek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah.

Sedangkan pelaksanaan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 11: “pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah”.

Menurut Richard R. Almy dalam *Implementing Land and Property Taxes and Creating a Fiscal Cadastre in the Republic of Armenia*, berpendapat bahwa :

*"A fiscal cadastre consists of (1) a set of large-scale maps depicting parcel boundaries; (2) a cadastral numbering system, by which each parcel is assigned a unique number; (3) records describing the land parcels and any buildings situated on those parcels; and (4) records of the persons responsible for paying property taxes.* Kadaster fiskal adalah suatu kadaster yang terdiri dari (1) peta yang menggambarkan batas persil tanah; (2) system penomoran pendaftaran tanah dari masing-masing bidang tanah dengan nomor yang unik; (3) arsip yang menggambarkan batas bidang tanah dan bangunan yang ada di atasnya; dan (4) arsip dari orang yang bertanggung jawab untuk membayar pajak tersebut<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Richard Almy R, *Implementing Land and Property Taxes and Creating a Fiscal Cadastre in the Republic of Armenia*, International City/County Management Association, USA,1994  
*commit to user*

Pendapat tersebut memberikan pengertian bahwa selain untuk menjamin kepastian hukum pendaftaran tanah juga untuk menarik pajak perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, dalam Pasal 19 memerintahkan diselenggarakan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum yang bunyinya adalah:

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
- 2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) meliputi :
  - a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan.
  - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan pemeliharaan hak-hak atas tanah tersebut.
  - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Muchtar Wahid mengutarakan bahwa hukum menghendaki kepastian. Hukum pertanahan Indonesia menginginkan kepastian siapa pemegang hak milik atau hak-hak lain atas bidang tanah. Di dalam realitasnya, pemegang sertifikat atas tanah belum merasa aman atas kepastian haknya, bahkan sikap keragu-raguan yang sering kali muncul dengan banyaknya gugatan yang menuntut pembatalan sertifikat tanah melalui lembaga pengadilan<sup>52</sup>.

Di Afrika disebutkan oleh Catherine Boone bahwa *“across much of Africa, discussions and debates about land law reform are taking place in public areas that have been opened up by multi-partyism, electoral competition, and the invigoration of civil society. This means that in many places, outcomes of struggles over the meaning and allocation of property rights will be shaped in part by who manages to win political power at the national level”*<sup>53</sup> ( Reformasi hukum pertanahan di Negara tersebut

<sup>52</sup> Muctar Wahid,2008,*Memaknai Hukum Hak Milik Atas Tanah*,hal.8

<sup>53</sup> Catherine Boone,2007.E The Author, *African Affair*, Journal, Oxford University Press,

dikatakan bahwasannya hak milik atas tanah terbentuk sebagian oleh mereka yang berhasil memenangkan kekuasaan politik, yang artinya seseorang dapat memiliki hak atas tanah dikarenakan adanya pengaruh faktor politik yang terjadi di Negara tersebut.)

#### Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

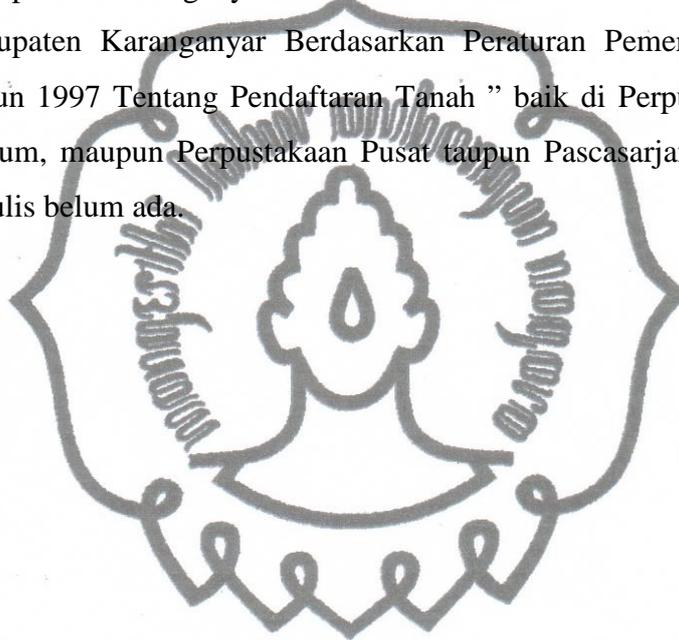
- a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang terdapat dalam Pasal 19 yang memerintahkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum.
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sebagaimana tercantum di dalam Pasal 13 mengenai pendaftaran tanah untuk pertama kali yang menyatakan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis dan sporadis.
- c) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan PP No.24 Tahun 1997, yang tercantum dalam Pasal 46-47 mengenai pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis dalam Pasal 73-93.
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional.
- e) Intruksi Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1998 tentang Peningkatan Efisiensi dan Kualitas Pelayanan Masyarakat.

Pemerintah dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan tugas-tugas pembangunan sehari-hari dibidang pertanahan menerbitkan peraturan pendaftaran tanah. Peraturan pendaftaran tanah tersebut diterbitkan sebagai akibat prinsip ruang gerak dan kebebasan bertindak seorang presiden. Peraturan tersebut berupa Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah tersebut

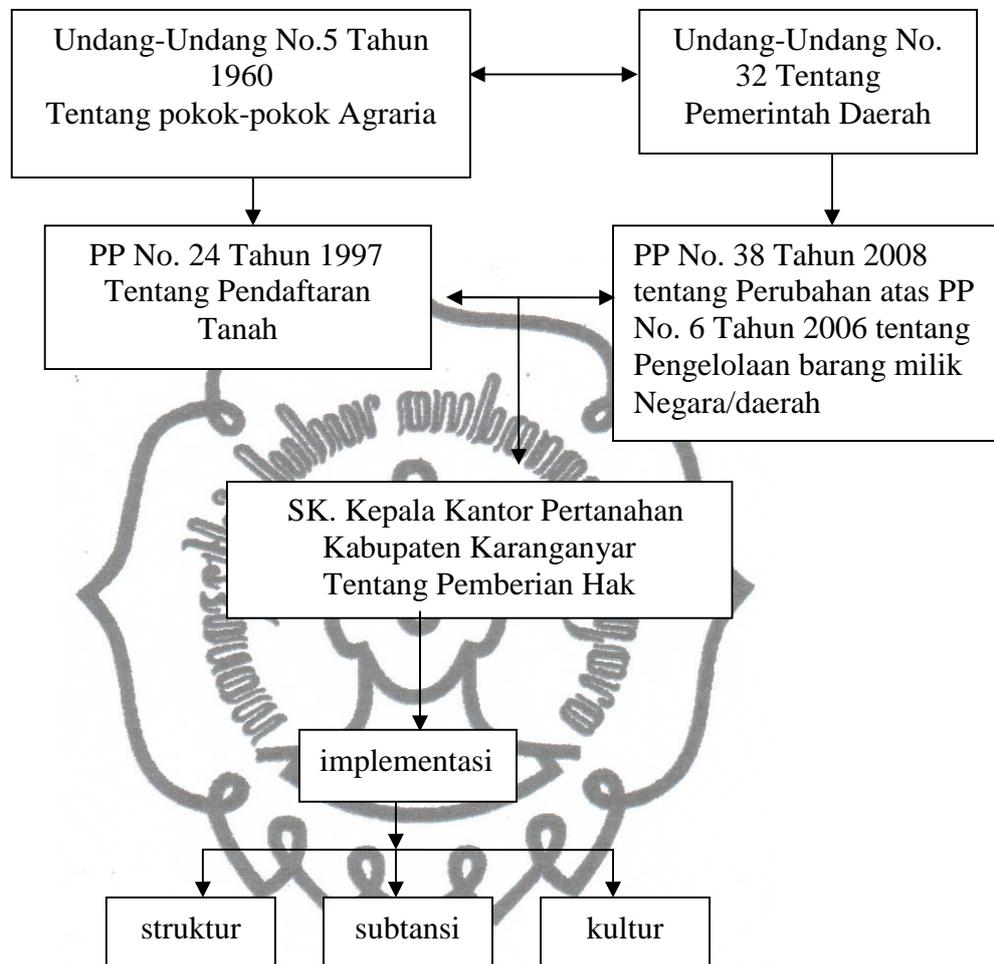
yaitu Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMNA) Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

#### **F. Penelitian Yang Relevan**

Penelitian tentang “Implementasi Kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar Dalam Pendaftaran Tanah Aset Pemerintah Kabupaten Karanganyar Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah ” baik di Perpustakaan Fakultas Hukum, maupun Perpustakaan Pusat maupun Pascasarjana sepengetahuan penulis belum ada.



### G. Kerangka Berpikir



Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 atau disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengamanatkan mengenai jaminan kepastian hukum terhadap kepemilikan tanah. Kemudian sebagai tindak lanjut dari amanat tersebut dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, termasuk yang didaftarkan adalah tanah milik pemerintah daerah. Pendaftaran tanah milik negara/daerah termasuk kegiatan pengelolaan aset negara/daerah yang diatur dalam PP No. 38 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan barang milik Negara/Daerah. Berdasarkan Peraturan-peraturan pemerintah tersebut, Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar mengeluarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten

Karanganyar tentang Pemberian Hak Atas Tanah kepada pemerintah Kabupaten Karanganyar. Ternyata dalam implementasi pendaftaran tanah khususnya yang berkaitan dengan tanah aset Pemerintah Kabupaten Karanganyar belum sepenuhnya sesuai dengan apa yang diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dan terdapat kendala-kendala yang dibagi kedalam tiga substansi sesuai teori Friedman, yakni, struktur, substansi, dan kultur.



## BAB III METODE PENELITIAN

### A. Jenis Penelitian

Penelitian ini jika dilihat dari jenisnya termasuk penelitian non-doktrinal. Jika dilihat dari sifatnya, penelitian ini termasuk penelitian deskriptif. Jika dilihat dari bentuknya, penelitian ini termasuk penelitian diagnostik. Serta jika dilihat dari sudut tujuan, maka penelitian ini termasuk penelitian *problem finding*.

Dari lima konsep hukum menurut Soetandyo.

- a. Hukum adalah asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal;
- b. Hukum adalah norma-norma positif di dalam system perundang-undangan;
- c. Hukum adalah apa yang diputuskan oleh hakim *in concreto* tersistematisasi sebagai *judge made law*;
- d. Hukum adalah pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variable sosial yang empirik;
- e. Hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik perilaku pelaku sosial sebagai mana tampak dalam interaksi mereka<sup>54</sup>.

Dari kelima konsep tersebut, penelitian ini menggunakan konsep hukum yang kelima, yakni Hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik perilaku pelaku sosial sebagai mana tampak dalam interaksi mereka.

### B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar, kantor pemerintah Kabupaten Karanganyar terutama bagian hukum. Penelitian juga dilakukan di perpustakaan pusat, perpustakaan

---

<sup>54</sup> Setiono, *Pemahaman Terhadap Metodologi Penelitian Hukum*, Program Studi Ilmu Hukum, Pascasarjana UNS, Surakarta, 2005, hal. 20-21

fakultas hukum Universitas Sebelas Maret, serta perpustakaan pascasarjana.

### C. Jenis dan sumber data

#### 1. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder.

##### a. Data primer

Merupakan keterangan atau fakta yang diperoleh secara langsung melalui penelitian lapangan atau dari lokasi penelitian. Data primer ini diperoleh dari hasil observasi dan wawancara dengan Pegawai Kantor Pertanahan Karanganyar, bagian hukum Pemerintah Kabupaten Karanganyar, serta masyarakat, dalam hal ini adalah masyarakat yang memiliki tanah yang kemudian tanah tersebut dibeli oleh Pemerintah Kabupaten.

##### b. Data sekunder

Adalah jenis data yang mendukung dan menunjang kelengkapan data primer melalui bahan kepustakaan, buku-buku ilmiah dan lain sebagainya.

#### 2. Sumber data yang digunakan

##### a. Sumber data primer

Merupakan data yang diperoleh berdasarkan keterangan dari semua pihak (responden) yang terkait langsung dengan permasalahan yang diteliti, dalam hal ini data diperoleh dari para pejabat dan staf di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Karanganyar.

##### b. Sumber data sekunder

Sumber data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari perpustakaan dan berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, dan dokumen-dokumen yang berkaitan langsung dengan masalah yang akan diteliti.

#### D. Teknik Pengumpulan Data

- a. Teknik pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh sumber data primer, adalah melalui wawancara mendalam (*Indepth Interview*) secara langsung dengan pejabat dan staf di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Karanganyar.
- b. Teknik pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh sumber data sekunder, adalah studi dokumen terhadap data-data mengenai pendaftaran tanah aset pemerintah daerah di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Karanganyar. Studi dokumen atau pustaka merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis<sup>55</sup>.

#### E. Teknik analisis data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis model interaktif (*interactive model of analysis*). Menurut HB Soetopo teknik analisis kualitatif dengan model interaktif terdiri dari tiga komponen.

##### a) Reduksi data

Reduksi data merupakan proses penyelesaian, pemfokusan, penyederhanaan, dan abstraksi data yang diperoleh dari data yang kasar yang dimuat di catatan tertulis.

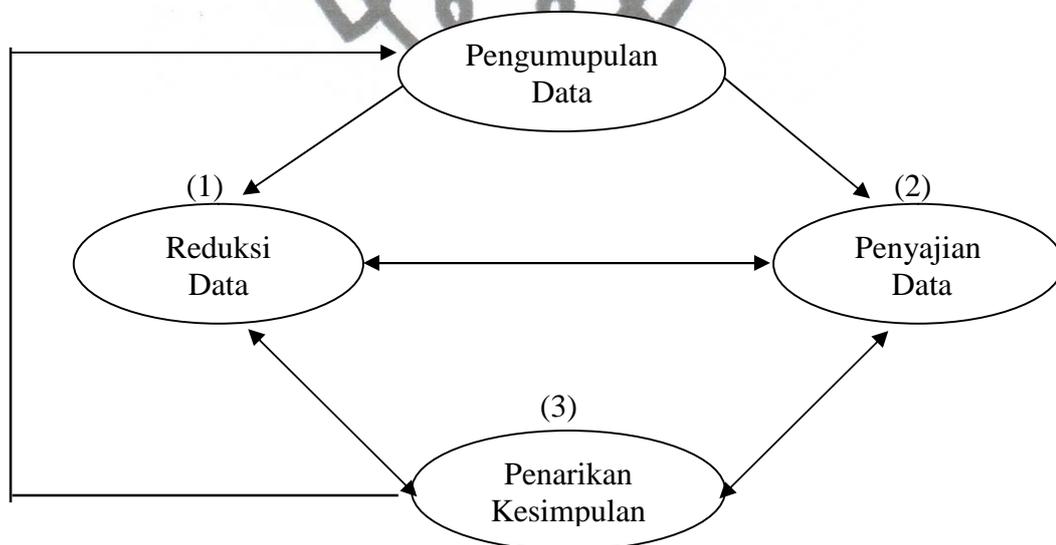
##### b) Penyajian data

Sajian dan berupa rangkaian informasi yang tersusun dalam kesatuan bentuk narasi yang memungkinkan untuk dapat ditarik suatu kesimpulan dari penelitian yang dilakukan. Selain dalam bentuk narasi kalimat, sajian data dapat pula ditampilkan

dengan berbagai jenis matriks, gambar, jaringan kerja, kaitan kegiatan dan juga tabel.

c) Penarikan Kesimpulan dan Verifikasinya

Penarikan kesimpulan adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh peneliti yang perlu untuk diverifikasi, berupa suatu pengulangan dari tahap pengumpulan data yang terdahulu dan dilakukan secara lebih teliti setelah data tersaji. Penarikan kesimpulan dan verifikasinya merupakan tahap akhir dari suatu penelitian yang dilakukan dengan didasarkan pada semua hal yang ada dalam reduksi maupun penyajian data. Teknik analisis kualitatif interaktif dapat digambarkan dalam bentuk rangkaian yang utuh antara ketiga komponen diatas (reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasinya) yaitu sebagai berikut :



Keterangan :

*commit to user*

Data yang terkumpul direduksi berupa seleksi dan penyederhanaan data dan kemudian diambil kesimpulan. Tahap-tahap ini tidak harus urut, yang memungkinkan adanya penilaian data kembali setelah ada gambaran kesimpulan.

Data-data yang diperoleh dari wawancara terhadap pegawai kantor pertanahan yang mengurus pendaftaran tanah, serta bagian hukum pemerintah Kabupaten Karanganyar dari hasil tersebut kemudian kemudian hasil tersebut ditarik suatu kesimpulan.



## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Hasil Penelitian

##### 1. Kondisi Pertanahan di Kabupaten Karanganyar

Wilayah administrasi Karanganyar terdiri atas 17 Kecamatan, dengan jumlah desa/kelurahan terdiri dari 177 desa/kelurahan. Luas seluruh wilayah Kabupaten Karanganyar adalah 77.378,637 hektar. Dari luas tersebut tentunya bukan saja terdiri dari persil-persil bidang tanah yang dikuasai oleh masyarakat maupun badan hukum/pemerintah dipergunakan sebagai pekarangan atau pertanian, tetapi terdiri dari berbagai penggunaan, lebih rincinya dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel Penggunaan Tanah di Kabupaten Karanganyar**

No	Jenis Penggunaan Tanah	Luas (Ha)	Prosentase
1	Tegal	17.937,0211	23,2%
2	Pekarangan/bangunan	20.732,4406	26,8%
3	Sawah	22.844,2509	29,5%
4	Hutan	9.729,4995	12,6%
5	Perkebunan	3.251,5006	4,2%
6	Lain-lain	2.883,9759	3,7%
Jumlah		77.378,637	100%

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar, 2009

Perkembangan mengenai bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar sesuai dengan jenis hak atas tanahnya di wilayah Kabupaten Karanganyar dari tahun 1960 sampai dengan Desember 2009 dapat dilihat pada tabel berikut ini, secara rinci bidang-bidang tanah yang telah didaftarkan akan diuraikan pada penjelasan berikut ini.

*commit to user*

**Tabel Jenis Hak Atas Tanah dan Bidang Tanah yang sudah Terdaftar**

No	Jenis Hak	Jumlah Bidang	Luas (Ha)
1	Hak Milik	337.604	44.436.229
2	Hak Guna Bangunan	8.080	389.367
3	Hak Pakai	2.052	1.183.843
4	Hak Guna Usaha	32	1.988.709
5	Hak Pengelolaan	3	3.422
		347.771	48.001.571

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar

Berdasarkan *database* dari Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar bidang-bidang tanah yang sudah didaftarkan sampai dengan Desember 2009 adalah 347.771 bidang atau seluas 48.001.571 hektar. Jadi jika dibandingkan dengan luas tegal, pekarangan, sawah dan seluruh penggunaan tanah di wilayah Kabupaten Karanganyar yaitu sebesar 77.378,637 Ha, maka bidang-bidang tanah yang telah terdaftar baru sekitar 347.771 bidang atau seluas 48.001.571 hektar tanah-tanah yang digunakan untuk tegal, pekarangan, dan persawahan yang dikuasai oleh perorangan serta badan hukum/pemerintah. Tanah yang belum terdaftar atau belum bersertifikat sekitar 29.386,066 hektar tersebut sebagian besar adalah daerah daerah yang berbukit dan bergunung, sehingga untuk mencapai daerah tersebut memerlukan tenaga dan waktu yang lebih besar dibandingkan dengan daerah yang datar.

Status bidang-bidang tanah yang belum terdaftar dibedakan menjadi dua, yaitu:

### 1. Tanah Negara atau Tanah OO

Tanah negara atau OO (oro-oro) adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah yang belum dilekati dengan suatu hak apapun, sehingga proses penerbitan sertifikatnya melalui penetapan hak. Penetapan hak adalah suatu kegiatan pemberian hak atas tanah negara kepada

perorangan atau badan hukum melalui Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kepala Kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional.

Tanah Negara atau OO tersebut sebagian besar sudah ditempati atau digarap oleh masyarakat. Pada tahun 2007 sampai dengan bulan Desember 2009. Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar menyelenggarakan Inventarisasi Tanah Negara tersebut, secara rinci dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel Inventarisasi Tanah Negara Sampai Dengan Desember 2009**

No	Desa	Kecamatan	Jumlah bidang	Luas (m <sup>2</sup> )
1	Karanganyar	Karanganyar	2	5.000
2	Tawangmangu	Tawangmangu	3	2.000
3	Giri Mulyo	Ngargoyoso	3	4.000
4	Jaten	Jaten	2	1.000
5	Colomadu	Colomadu	3	1.500
6	Gantiwarno	Matesih	4	4.350
7	Sambirejo	Jumantono	3	4.500
8	Jatirejo	Jumapolo	5	4.700
9	Wonorejo	Gondangrejo	3	2.750
10	Jatipuro	Jatipuro	5	7.800
11	Tlogo	Karangpandan	2	3.200
12	Waru	Kebakkramat	3	5.000
13	Lempong	Jenawi	4	4.800
14	Kaliboto	Mojogedang	3	4.000
Jumlah			45	54.600

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar , 2009

Berdasarkan Tabel tersebut dapat dilihat bahwa sampai dengan bulan Desember 2009, tanah negara yang sudah di inventarisasi sebanyak 45 bidang dengan total luas 54.600 meter persegi.

## 2. Tanah Hak Milik Adat atau Letter C

Tanah hak milik adat adalah tanah yang telah dikuasai oleh pemerintah desa (tanah kas/bengkok) atau masyarakat secara turun temurun. Di Kabupaten Karanganyar tanah milik adat tersebut terdaftar dalam dalam Buku Letter C desa. Buku Letter C desa ini sebenarnya merupakan Daftar Pajak Tanah/Buku IPEDA (Iuran Pembangunan Daerah) yang dimiliki oleh desa sebagai dasar pembayaran pajak tanah. Buku ini berisi nama wajib pajak, nomor urut, tempat tinggal wajib pajak, nomor persil, penggunaan dan klas tanah serta luas tanahnya. Dalam satu nomor C terdapat beberapa persil baik persil pekarangan atau pertanian. Persil merupakan bagian-bagian permukaan bumi tertentu yang berbatas dan berdimensi dua, dengan ukuran luas umumnya dinyatakan dalam meter persegi.

Kebijakan yang telah dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dalam rangka mempercepat pendaftaran tanah pertama kali dilakukan dengan berbagai jenis permohonan pendaftaran. Semua jenis pendaftaran ini didaftarkan melalui loket pendaftaran, hanya saja penerimaan berkas dari pemohon diperlakukan adanya perbedaan. Pendaftaran yang sifatnya rutin dibawa oleh pemohon ke loket pendaftaran tetapi pendaftaran yang sifatnya non rutin/kolektif, berkas didaftarkan oleh petugas dari Kantor Pertanahan yang telah ditunjuk.

## 2. Kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dalam Pendaftaran Tanah Aset Pemerintah Kabupaten Karanganyar

### a. Struktur Organisasi Kantor Pertanahan Kabupaten Karangnyar

Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional Kabupaten /Kota yang berada di bawah tanggung jawab kepada Kepala Kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional. Dimana mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi BPN di Kabupaten/Kota yang bersangkutan yang dipimpin oleh seorang kepala. Dalam menyelenggarakan tugas, Kantor Pertanahan mempunyai fungsi:

1. penyusunan rencana, program, dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan;
2. pelayanan, perijinan, dan rekomendasi di bidang pertanahan;
3. pelaksanaan survei, pengukuran, dan pemetaan dasar, pengukuran dan pemetaan bidang, pembukuan tanah, pemetaan tematik, dan survey potensi tanah;
4. pelaksanaan penatagunaan tanah, landreform, konsolidasi tanah, dan penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan, dan wilayah tertentu;
5. pengusulan dan pelaksanaan penetapan hak tanah, pendaftaran hak tanah, pemeliharaan data pertanahan dan administrasi tanah aset pemerintah;
6. pelaksanaan pengendalian pertanahan, pengelolaan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis,

*commit to user*

- peningkatan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
7. penanganan konflik, sengketa, dan perkara pertanahan;
  8. pengkoordinasian pemangku kepentingan pengguna tanah;
  9. pengelolaan Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTANAS);
  10. Pemberian penerangan dan informasi pertanahan kepada masyarakat, pemerintah dan swasta;
  11. pengkoordinasian penelitian dan pengembangan;
  12. pengkoordinasian pengembangan sumber daya manusia pertanahan;
  13. pelaksanaan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan, sarana dan prsarana, perundang-undangan serta pelayanan pertanahan.

Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor4 Tahun 2006 tentang struktur Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar terdiri dari seorang kepala yang dibantu:

1. Kepala Sub Bagian Tata Usaha

Tugasnya:

- a. pengelolaan data dan informasi
- b. Penyusunan rencana program dan anggaran serta laporan akuntabilitas kinerja pemerintah;
- c. Pelaksanaan urusan kepegawaian;
- d. Pelaksanaan urusan keuangan dan anggaran
- e. Pelaksanaan urusan tata usaha, rumah tangga, sarana dan prasarana

*commit to user*

- f. Penyiapan bahan evaluasi kegiatan dan penyusunan program
- g. Koordinasi pelayanan pertanahan.

Kepala Sub Bagian Tata Usaha membawahi:

- a. Kepala urusan perencanaan dan keuangan, menyiapkan penyusunan rencana, program dan anggaran serta laporan akuntabilitas kinerja pemerintah keunagan dan penyiapan bahan evaluasi;
- b. Kepala Urusan Umum dan Kepegawaian, bertugas melakukan urusan surat menyurat, kepegawaian, perlengkapan, rumah tangga, sarana dan prasarana, koordinasi pelayanan pertanahan serta pengelolaan dat dan informasi

2. Kepala Seksi Survei Pengukuran dan Pemetaan

Tugasnya:

- a. melakukan survei, pengukuran, dan pemetaan bidang tanah, ruang dan perairan
- b. Perapatan kerangka dasar, pengukuran batas kawasan/wilayah, pemetaan tematik dan survei potensi tanah, penyiapan pembinaan surveyor berlisensi dan pejabat penilaian tanah.

Kepala Seksi Survei Pengukuran dan Pemetaan membawahi:

a. Kepala Sub Seksi Pengukuran dan Pemetaan

Tugasnya, menyiapkan perapatan kerangka dasar orde 4, penetapan batas bidang tanah dan pengukuran bidang tanah, batas kawasan/wilayah, kerjasama teknis surveyor berlisensi pembinaan surveyor dan memelihara peta pendaftan, daftar

tanah, peta bidang tanah, surat ukur, gambar ukur dan daftar-daftar lainnya di bidang pengukuran.

- b. Kepala Sub Seksi Tematik dan Potensi Tanah  
Tugasnya, menyiapkan survei, pemetaan, pemeliharaan dan pengembangan pemetaan tematik, survei potensi tanah, pemeliharaan peralatan teknis komputerisasi dan pembinaan pejabat penilai tanah.

### 3. Kepala Seksi Hak dan Pendaftaran Tanah

Tugasnya:

- a. menyiapkan bahan dan melakukan penetapan hak dalam rangka pemberian, perpanjangan dan pembaharuan hak tanah, pengadaan tanah, perijinan, pendataan dan penertiban berkas tanah hak
- b. Pendaftaran, peralihan, pembebanan hak atas tanah serta pembinaan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Kepala seksi Hak dan Pendaftaran Tanah membawahi:

- a. Kepala sub Seksi Penetapan Hak Tanah

Tugasnya adalah:

- 1) Menyiapkan pelaksanaan pemeriksaan, saran dan pertimbangan mengenai penetapan Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, perpanjangan jangka waktu, pembaharuan hak, perijinan, peralihan hak atas tanah.
- 2) Penetapan dan/rekomendasi perpanjangan jangka waktu pembayaran uang pemasukan dan atau pendaftaran hak tanah perorangan.

b. Kepala Sub Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah

Tugasnya:

- 1) Menyiapkan pelaksanaan pemeriksaan, sarana dan pertimabngan mengenai penetapan hak milik dan hak apakai, Hak Guna Bangunan dan Hak Pengelolaan bagi instansi pemerintah, badan hukum pemerintah, perpanjang jangka waktu, pembaharuan hak, perijinan, peralihan hak atas tanah.
- 2) Rekomendasi pelepasan dan tukar menukar tanah pemerintah

c. Kepala Sub Seksi Pendaftaran Hak

Tugasnya adalah menyiapkan pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah, pengakuan dan penegasan konversi hak-hak lain, hak milik atas satuan rumah susun, tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, data yuridis lainnya, data fisik bidang tanah, data komputerisasi pelayanan pertanahan serta pemeliharaan daftar buku tanah, daftar nama, daftar hak atas tanah, dan warkah serta daftar lainnya di bidang pendaftaran tanah.

d. Kepala Sub Seksi PPH dan PPAT

Tugasnya adalah menyiapkan pelaksanaan pendaftaran, peralihan, pembenaan hak atas hak tanah, pembebanan hak tanggungan dan bimbingan PPAT serta sarana daftar isian di bidang pertanahan.

#### 4. Kepala Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan

Tugasnya:

Menyiapkan bahan dan melakukan penatagunaan tanah, landreform, konsolidasi tanah, penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu lainnya.

Membawahi:

a) Kepala sub Seksi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu, tugasnya: menyiapkan bahan penyusunan rencana persediaan, peruntukan, pemeliharaan dan penggunaan tanah, rencana penataan kawasan, pelaksanaan koordinasi, monitoring dan evaluasi dan pemeliharaan tanah, perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada setiap fungsi kawasan, penerbitan pertimbangan teknis penatagunaan tanah, penerbitan ijin perubahan penggunaan tanah, penyusunan neraca penatagunaan tanah, penetapan penggunaan dan pemanfaatan tanah, penyesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah, serta melaksanakan pengumpulan dan pengolahan pemeliharaan data tekstual dan spasial.

b) Kepala Sub Seksi Landreform dan Konsolidasi Tanah

Tugasnya adalah:

- 1) menyiapkan bahan usulan penetapan atau penegasan tanah menjadi objek landreform;
- 2) penguasaan tanah-tanah objek landreform;
- 3) Pemberian ijin peralihan hak atas tanah dan ijin redistribusi tanah kawasan tertentu;

*commit to user*

- 4) Usulan penerbitan surat keputusan redistribusi tanah dan pengeluaran tanah dari objek landreform;
- 5) Monitoring dan evaluasi redistribusi tanah, ganti kerugian pemanfaatan tanah bersama dan penerbitan administrasi landreform serta fasilitas bantuan keuangan atau permodalan, teknis dan pemasaran;
- 6) Usulan penegasan objek penataan tanah bersama untuk perumahan pemukiman kumuh, daerah bencana dan daerah bekas konflik serta pemukiman kembali;
- 7) Penyediaan tanah dan pengelolaan sumabngan tanah untuk pembangunan;
- 8) Perkembangan teknis dan metode;
- 9) Promosi dan sosialisasi;
- 10) Pengorganisasian dan pembimbingan masyarakat;
- 11) Kerjasama dan fasilitasi;
- 12) Pengelolaan basis data dan informasi;
- 13) Monitoring dan evaluasi serta koordinasi pelaksanaan konsolidasi tanah.

#### 5. Kepala Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan

Tugasnya:

Menyiapkan bahan dan melakukan kegiatan pengendalian pertanahan, pengelolaan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis serta pemberdayaan masyarakat.

Membawahi:

a. Kepala Sub Sekasi Pengendalian Pertanahan

Tugasnya:

- 1) menyiapkan pengelolaan basis data dan melakukan infentarisasi dan identifikasi, penyusunan saran dan tindak penanganan, serta menyiapkan bahan koordinasi usulan penerbitan pendayagunaan dalam rangka penegakan hak dan kewajiban pemegang hak atas tanah.
- 2) Pemantauan, evaluasi, harmonisasi dan pensinergian kebijakan dan program pertanahan dan sektoral dalam pengelolaan tanah negara, penanganan tanah terlantar dan tanah kritis.

b. Kepala Sub seksi Pengendalian Pertanahan

Tugasnya adalah: menyiapkan bahan infentarisasi potensi, asitensi, fasilitasi dalam rangka penguasaan, dan melaksanakan pembinaan partisipasi masyarakat, lembaga masyarakat, mitra kerja teknis dalam pengelolaan pertanahan, serta melakukan kerjasama pemberdayaan dengan pemerintah kabupaten/kota, lembaga keuangan dan dunia usaha, serta bimbingan dan pelaksanaan kerjasama pemberdayaan.

6. Kepala Seksi Sengketa Konflik dan Perkara

Tugasnya:

Menyiapkan bahan dan melakukan kegiatan penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

a. Kepala sub Seksi Sengketa dan Konflik

*commit to user*

Tugasnya adalah: menyiapkan pengkajian hukum, sosial budaya ekonomi dan politik terhadap sengketa dan konflik pertanahan, usulan rekomendasi pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang dan /atau badan hukum dengan tanah, pelaksanaan alternatif penyelesaian sengketa melalui media mediasi, fasilitasi, dan koordinasi penanganan sengketa dan konflik.

b. Kepala Sub Seksi Perkara Pertanahan

Tugasnya adalah menyiapkan penanganan perkara usulan rekomendasi pembatalan dan pemberhentian hukum antara orang dan /atau badan hukum dengan tanah sebagai pelaksanaan putusan lembaga peradilan.

Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota memiliki tugas sebagai sumber data pertanahan dan sumber pelayanan. Dalam melaksanakan tugas tersebut di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dilaksanakan sesuai dengan instruksi Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 yaitu tentang Peningkatan Efisiensi dan kualitas Pelayanan Masyarakat di bidang Pertanahan. Dimana untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat terutama di bidang pertanahan, Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar selalu berupaya memberikan pelayanan prima melalui sistem loket.

Adapun loket yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1) Loker 1 : Informasi Pelayanan

Setiap permohonan yang datang ke loket informasi dapat menerima penjelasan mengenai jenis pelayanan yang diinginkan oleh petugas loket.

2) Loker 2 : Pendaftaran Hak

Pemohon menyerahkan berkas melalui loket ini, yang terlebih dahulu diteliti oleh petugas mengenai kelengkapan persyaratan. Adapun loket pelayanan menurut jenis pelayanan pertanahan yang diberikan, antara lain:

- a. loket pengambilan formulir permohonan
- b. loket pengecekan sertifikat tanah
- c. loket pelayanan konversi dan pengakuan hak
- d. loket pelayanan peralihan hak, pembebanan hak dan PPAT
- e. loket permohonan ijin lokasi

3) Loker 3 : Penerimaan Biaya

Pembayaran dilaksanakan melalui loket ini pada bendaharawan khusus penerima (BKP) dan kepada pemohon diberikan tanda bukti pembayaran berupa kwitansi.

4) Loker 4 : Pengambilan Produk

Segala produk pelayanan pertanahandapat diambil pada loket ini.

Adapun jenis produk pelayanan antara lain:

- a. Sertifikat tanah
- b. Surat keputusan pemberian Hak Atas

*commit to user*  
Tanah

- c. Surat Keputusan Ijin Perubahan Penggunaan Tanah

**b. Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Aset Pemerintah Daerah di Kabupaten Karanganyar**

Pengertian Pendaftaran tanah secara umum tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah:

**Pasal 1 angka 1**

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 data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Dalam Pasal 3, dijelaskan mengenai tujuan pendaftaran tanah yaitu:

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang bersangkutan termasuk pemerinath agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Dalam Pasal 9 disebutkan mengenai obyek pendaftaran tanah.

- 1) obyek pendaftaran tanah meliputi:
  - a. Bidang-bidang tanah yang dipunya dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
  - b. Tanah hak pengelolaan;
  - c. Tanah wakaf;
  - d. Hak milik atas satuan rumah susun;
  - e. Hak tanggungan;
  - f. Tanah negara
- 2) Dalam hal tanah negara sebagai obyek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah.

Tata cara pendaftaran tanah, dalam hal ini adalah tanah aset pemerintah daerah, tertuang dalam Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Dalam Pasal 2 mengatur mengenai hak-hak yang diberikan serta cara pemberian hak.

- (1) pemberian hak meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, hak Pakai atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan
- (2) Pemberian hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan dengan keputusan pemberian hak secara individual atau kolektif atau secara umum.

Sedangkan dalam Pasal 4, diatur mengenai syarat yang harus dipenuhi oleh pemohon sebelum mengajukan permohonan hak atas tanah aset pemerintah daerah, bunyinya sebagai berikut:

- (1) Sebelum mengajukan permohonan hak, pemohon harus menguasai tanah yang dimohon dibuktikan dengan data yuridis dan data fisik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Yang dimaksud dengan data yuridis adalah:

Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya (Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).

Sedangkan yang dimaksud dengan Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya (Pasal 1 Angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).

Dalam BAB II Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, mengatur mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah Secara Individual atau Kolektif.

### **Pasal 6**

- (1) Pemberian hak secara individual merupakan pemberian hak atas sebidang tanah kepada seseorang atau sebuah badan hukum tertentu atau kepada beberapa orang atau badan hukum secara bersama sebagai penerima hak bersama yang dilakukan dengan satu penetapan pemberian hak;
- (2) Pemberian hak secara kolektif merupakan pemberian hak atas beberapa bidang tanah masing-masing kepada seseorang atau sebuah badan hukum atau kepada beberapa orang atau badan hukum sebagai penerima hak, yang dilakukan dengan satu penetapan pemberian hak.

### **Pasal 7**

Dalam hal pemberian hak atas tanah secara individual atau kolektif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, sepanjang mengenai Hak Milik yang dipunyai badan hukum keagamaan, badan hukum sosial dan badan hukum lain yang ditunjuk oleh pemerintah, Hak Guna Usaha, Hak Pakai tanah pertanian di atas tanah negara dan hak-hak lainnya yang menurut sifatnya harus memerlukan izin peralihan hak, dalam penerbitan keputusan pemberian haknya harus mencantumkan persyaratan izin peralihan hak dan mencatatnya dalam sertifikat.

Dari hasil wawancara dengan Kepala Sub Bagian Pertanahan Pemerintah Kabupaten Karanganyar, Maryono, diperoleh keterangan bahwa.

Pendaftaran tanah aset pemerintah daerah dalam hal ini adalah pemerintah Kabupaten Karanganyar, pada dasarnya mekanismenya sama dengan pendaftaran tanah

secara individual, yakni sesuai Keputusan Menteri Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Selanjutnya menurut beliau menjelaskan bahwa yang membedakan adalah:

Hak tertinggi yang diperoleh dari hasil pendaftaran tanah aset Pemerintah Kabupaten adalah Hak Pakai. Hal ini sesuai tujuan penggunaan tanah itu sendiri. Misal pemerintah mendaftarkan tanah untuk dipakai sebagai sekolah.

Di wilayah Kabupaten Karanganyar, masih banyak tanah aset Pemerintah Kabupaten yang belum disertifikasi, kurang lebih 106.745 m<sup>2</sup> (61 bidang), sedangkan jumlah tanah yang telah disertifikasi maupun masih dalam proses sertifikasi berjumlah 1.803.124 m<sup>2</sup>.

Berikut daftar tanah milik Pemerintah Kabupaten yang telah didaftarkan sampai Desember 2009:

No. Urut	Nama Kecamatan	Hak Pakai	
		Bidang	Luas (m <sup>2</sup> )
1.	Colomadu	84	183.984
2.	Gondangrejo	146	911.906
3.	Jaten	55	271.856
4.	Jatipuro	13	98.180
5.	Jatiyoso	8	17.525
6.	Jenawi	10	37.821
7.	Jumantono	18	129.682
8.	Jumapolo	11	73.973
9.	Karanganyar	32	93.892
10.	Karangpandan	104	520.228
11.	Kebakramat	269	1.634.111
12.	Kerjo	227	1.620.407
13.	Matesih	24	59.377
14.	Mojogedang	290	1.484.981
15.	Ngargoyoso	7	16.478
16.	Tasikmadu	46	124.641
17.	Tawangmangu	72	311.674

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar , 2009

Maryono Kepala Sub Bagian Pertanahan Pemerintah kabupaten Karanganyar menambahkan, jumlah tanah yang belum disertifikasi, masih ditambah dengan jumlah tanah milik kelurahan yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, melalui pelimpahan, menyebabkan tanah-tanah kelurahan berubah menjadi milik Pemerintah

Kabupaten. Di Karangnyar terdapat lima belas kelurahan, dan misalkan di tiap kelurahan dianggap terdapat empat puluh (40) bidang tanah, maka jumlah bidang yang belum disertifikasi mencapai enam ratus (600) bidang tanah yang belum disertifikasi.

Saat penulis bertanya mengapa sampai terdapat begitu banyak bidang yang belum disertifikasi, Maryono menjelaskan, terdapat hal-hal yang menjadi kendala dalam pendaftaran tanah aset Pemerintah Kabupaten, misalnya saja masalah riwayat tanah yang tidak jelas, atau masalah pemegang tanah yang tidak mau melepaskan tanahnya.

Yang menjadi kendala terbesar dalam pendaftaran tanah aset Pemerintah Kabupaten Karanganyar adalah mengenai riwayat tanah, pencantuman mengenai riwayat tanah yang jelas merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam pengajuan permohonan sertifikasi tanah. Kendalanya menurut Maryono, adalah ketika pemilik tanah sudah mati, dan ternyata sebagian dari tanah-tanah miliknya telah dijual sehingga telah berubah kepemilikan, tetapi kurang cukup bukti tentang adanya jual beli, disini diperlukan keterangan dari ahli waris pemilik tanah yang menjual tanah sebagian dari tanah-tanah tersebut, masalahnya adalah ternyata anak-anak atau ahli waris nya bertempat tinggal jauh dari tempat tinggal pewaris, misal di luar pulau, hal tersebut menurut Maryono mempersulit mengenai pengurusan riwayat tanah. Belum lagi biaya yang harus dikeluarkan.

Dari Pihak Badan Pertanahan telah berusaha semaksimal mungkin memberikan pelayanan yang baik dalam hal *commit to user* pendaftaran tanah aset Pemerintah Kabupaten,

hasil wawancara dengan Sudina, Kepala Sub Seksi Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah, menyebutkan bahwa, pendaftaran tanah aset Pemerintah Kabupaten, persyaratannya sama dengan pendaftaran yang dilakukan oleh perorangan maupun badan hukum.

Akan tetapi, hak yang diberikan kepada Pemerintah Kabupaten yang mengajukan pendaftaran tanah adalah Hak Pakai, ini dikarenakan, setelah ada pelepasan dari pemegang tanah sebelumnya, maka tanah tersebut akan berstatus sebagai tanah negara, kemudian Pemerintah Kabupaten mengajukan permohonan, yang dalam permohonan tersebut dijelaskan mengenai peruntukkan tanah yang dimintakan hak tersebut. Mekanisme permohonan di atur dalam Keputusan Menteri Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Sudina menambahkan faktor kedisiplinan pegawai juga tidak dapat dipungkiri menjadi permasalahan tersendiri bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar, masih saja ada karyawan yang tidak disiplin masuk kerja sehingga menyebabkan masyarakat harus menunggu. Praktik pungutan-pungutan kadang masih juga terjadi, ini tidak menjadi tanggung jawab pegawai secara murni karena terkadang ada oknum-oknum yang memberi sejumlah uang dengan permintaan agar permohonannya segera diurus.

Penulis juga coba memperoleh keterangan dari masyarakat yang tanahnya merupakan aset pemerintah kabupaten kemudian dibeli oleh Pemerintah Kabupaten untuk disertifikasi.

Wawancara dengan Suprpto, warga Jumantono yang tanahnya dibeli oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar, mengungkapkan bahwa: pada awalnya saya enggan melepaskan tanah yang saya miliki karena berbagai pertimbangan antara lain ini tanah warisan dari orang tua sehingga saya berat untuk melepasnya. Tapi setelah dibujuk oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar akhirnya saya bersedia, karena memikirkan nantinya tanah ini juga berguna bagi umum.

Berbeda dengan Gunarti, warga Tawangmangu yang tanahnya juga dibeli oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar, mengaku: saya berat melepaskan tanah saya karena harga yang ditawarkan selisihnya lumayan juga, setelah tawar menawar cukup lama akhirnya tercapai juga kesepakatan harga.

Permasalahan lain dihadapi oleh Sugimin warga Jatipuro, mengaku permasalahan datang dari mekanisme pendaftaran tanah, hal ini terjadi saat Pemerintah Kabupaten Karanganyar yang berencana membeli tanahnya untuk perluasan terminal Jatipuro meminta Sugimin untuk mengurus terlebih dahulu riwayat pewarisan tanahnya. Sugimin menyanggupinya, ternyata prosesnya sangat rumit dan memakan waktu lama, belum lagi biaya yang harus dikeluarkan, karena mengingat Jatipuro jauh dari pusat kota Karanganyar, pernah juga saya dibuat kesal karena sudah berangkat pagi dengan tujuan agar segera mendaftar, tiba di Kantor Pertanahan pegawainya belum datang padahal sudah jam masuk kantor.

Dalam Pasal 52-56 diatur mengenai tata cara pemberian hak:

*commit to user*

**Pasal 52**

Permohonan Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.

**Pasal 53**

Setelah berkas permohonan diterima, Kepala Kantor Pertanahan:

- a. memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik;
- b. mencatat dalam formulir isian;
- c. memberikan tanda terima berkas permohonan sesuai formulir isian;
- d. memberitahukan kepada pemohon untuk membayar biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan permohonan tersebut dengan rinciannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

**Pasal 54**

- (1) Kepala Kantor Pertanahan meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan Hak Pakai Atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (1) dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya dikabulkan atau diproses lebih lanjut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (2) Dalam hal tanah yang dimohon belum ada surat ukurnya, Kepala Kantor Pertanahan

memerintahkan kepada kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah untuk melakukan pengukuran;

(3) Selanjutnya Kepala Kantor Pertanahan memerintahkan kepada:

- a. Kepala Seksi Hak Atas Tanah atau petugas yang ditunjuk untuk memeriksa permohonan hak terhadap tanah yang sudah terdaftar, peningkatan, perpanjangan atau pembaharuan hak atas tanah dan terhadap tanah yang data yuridis dan data fisiknya telah cukup untuk mengambil keputusan yang dituangkan dalam risalah pemeriksaan tanah (*konstatering rapport*);
- b. Tim Penelitian Tanah untuk memeriksa permohonan hak terhadap tanah yang belum terdaftar yang dituangkan dalam berita acara;
- c. Panitia pemeriksa tanah A untuk memeriksa permohonan hak selain yang diperiksa sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b, yang dituangkan dalam risalah Pemeriksaan tanah

(4) Dalam hal data yuridis dan data fisik belum lengkap Kepala Kantor Pertanahan memberitahukan kepada pemohon untuk melengkapinya;

(5) Dalam hal keputusan pemberian Hak Milik telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2),

setelah mempertimbangkan pendapat Kepala Seksi Hak Atas Tanah atau Pejabat yang ditunjuk atau Tim Penelitian Tanah atau Panitia Pemeriksaan Tanah A, sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan keputusan pemberian Hak Pakai atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya;

- (6) Dalam hal keputusan pemberian Hak Pakai tidak dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kantor Pertanahan Wilayah, disertai pendapat dan pertimbangannya.

#### **Pasal 55**

- (1) setelah menerima berkas permohonan yang disertai pendapat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (6), Kepala Kantor Wilayah memerintahkan kepada Kepala Bidang Hak-Hak atas Tanah untuk:
- a. mencatat dalam formulir isian;
  - b. memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik, dan apabila belum lengkap segera meminta Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan untuk melengkapinya
- (2) Kepala Kantor Wilayah meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas

tanah yang dimohon beserta pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (6) dan memeriksa kelayakan permohonan Hak Pakai tersebut dapat atau tidaknya dikabulkan atau diproses lebih lanjut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

(3) Dalam hal keputusan pemberian Hak Pakai telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2), setelah mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (6), Kepala Kantor Wilayah menerbitkan keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya;

(4) Dalam hal keputusan pemberian Hak Pakai tidak dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2), Kepala Kantor Wilayah menyampaikan berkas permohonan dimaksud kepada Menteri disertai pendapat dan pertimbangannya.

#### **Pasal 56**

(1) setelah menerima berkas permohonan yang disertai pendapat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (4), Menteri memerintahkan kepada Pejabat yang ditunjuk untuk:

a. *commit to user* mencatat dalam formulir isian

b. memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik, dan apabila belum lengkap segera meminta Kepala Kantor Wilayah yang bersangkutan untuk melengkapinya.

(2) Menteri meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon dengan memperhatikan pendapat dan Pertimbangan Kepala Kantor Wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (4) dan selanjutnya memeriksa kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya dikabulkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(3) Setelah mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (4), Menteri menerbitkan keputusan pemberian Hak Pakai atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya.

## B. Pembahasan

### **Implementasi Kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dalam Pendaftaran Tanah Aset Pemerintah Kabupaten Karanganyar yang belum Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah**

Seperti dijelaskan di muka bahwa hukum merupakan suatu sistem. Jika berbicara hukum sebagai suatu sistem maka menurut L.M.Friedman bekerjanya hukum tidak terlepas dari komponen substansi, struktur dan kultur.

*commit to user*

- a. Komponen yang disebut dengan substansi, yaitu berupa norma-norma hukum, baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur;
- b. Komponen yang disebut dengan struktur. Ia adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan pengarapan hukum secara teratur;
- c. Komponen hukum yang bersifat kultural. Ia terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan antara *internal judged's*, dan *external legal culture* yakni kultur hukum masyarakat pada umumnya.

Selanjutnya untuk menjawab ketidaksesuaian implementasi kebijakan Kantor Pertanahan Karanganyar yang tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dapat dijelaskan sebagai berikut.

### 1. Subtansi

Dari paparan teori Friedman diatas jika dikaitkan dengan implementasi kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dalam pendaftaran tanah aset pemerintah yang belum sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2007 dapat diketahui melalui penjelasan sebagai berikut.

Dari aspek Subtansi, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dari segi isi, isi dari peraturan pemerintah tersebut bukan merupakan keputusan yang bersifat sementara (*ad hoc*). Peraturan Pemerintah tersebut juga telah diumumkan dalam lembaran negara Republik Indonesia Nomor 3696. peraturan pemerintah ini juga bukan merupakan peraturan yang berlaku surut, rumusan peraturan pemerintah ini

mudah dimengerti serta telah dilengkapi dengan peraturan pelaksana, yaitu melalui Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah ini tidak bertentangan dengan sistem hukum lain, tidak ada kebiasaan yang mengubah peraturan ini.

Dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tersebut terutama ketentuan Pasal 2 yang berbunyi: "Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan azas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka", belum terdapat kesesuaian dengan praktiknya di lapangan. Sesuai dengan hasil wawancara dengan beberapa anggota masyarakat, diperoleh suatu pernyataan bahwa proses pendaftaran tanah masih berbelit belit sehingga jauh dari kesan sederhana, selain itu biaya yang harus dikeluarkan ternyata juga tidak sedikit. Pemerintah Kabupaten Karanganyar pun juga mengeluhkan mengenai biaya yang harus dikeluarkan untuk proses sertifikasi, karena ternyata masih banyak biaya-biaya tak terduga lainnya. Kendala-kendala yang muncul tersebut dikarenakan kurangnya sosialisasi dari Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar mengenai mekanisme pendaftaran tanah atau sertifikasi tanah baik oleh masyarakat maupun oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar yang ingin mendaftarkan tanah aset Pemdanya. Permasalahan lain yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten sendiri mengenai pelayanan pendaftaran tanah aset pemerintah kabupaten adalah mengenai alokasi anggaran dari APBD, dimana anggaran untuk tahun 2006 sampai dengan tahun 2009 anggarannya sendiri tidak mencukupi karena biaya yang harus dikeluarkan terus naik, bahkan anggaran untuk tahun 2010 tidak ada, hal ini juga membuat kendala tersendiri bagi Kantor Pertanahan dimana disatu sisi dituntut untuk

membantu kelancaran sertifikasi tanah namun terhadang oleh anggaran yang tidak mencukupi bahkan tidak turun.

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan: pendaftaran tanah bertujuan (a) untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan; (b) untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar; (c) untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Dalam implementasinya ternyata belum sesuai dengan ketentuan pasal tersebut, karena ternyata masih banyak tanah-tanah terutama adalah tanah milik pemerintah Kabupaten yang belum di sertifikasi, dikarenakan berbagai kendala. Yang menjadi kendala terbesar dalam pendaftaran tanah aset Pemerintah Kabupaten Karanganyar adalah mengenai riwayat tanah, pencantuman mengenai riwayat tanah yang jelas merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam pengajuan permohonan sertifikasi tanah.

Berdasarkan *database* dari Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar bidang-bidang tanah yang sudah didaftarkan sampai dengan Desember 2008 adalah 347.771 bidang atau seluas 48.001.571 hektar. Jadi jika dibandingkan dengan luas tegal, pekarangan, sawah dan seluruh penggunaan tanah di wilayah Kabupaten Karanganyar yaitu sebesar 77.378,637 Ha, maka bidang-bidang tanah yang telah terdaftar baru sekitar 347.771 bidang atau seluas 48.001.571 hektar tanah-tanah yang digunakan untuk tegal, pekarangan, dan persawahan yang dikuasai oleh

perorangan serta badan hukum/pemerintah. Yang belum terdaftar atau belum bersertipikat sekitar 29.386,066 hektar, termasuk didalamnya adalah tanah milik pemerintah Kabupaten Karanganyar. Khusus terhadap tanah milik Pemerintah Kabupaten Karanganyar, dari jumlah 2077 bidang tanah, yang baru terdaftar atau yang memiliki sertipikat sejumlah 1416 bidang, sehingga masih terdapat 661 bidang tanah yang belum terdaftar. Ini menandakan bahwa masih banyaknya tanah-tanah aset Pemerintah Kabupaten Karanganyar yang belum didaftarkan. Hal ini apabila dibiarkan terus, dikhawatirkan akan menjadi permasalahan dan tidak mungkin akan menjadi sengketa di kemudian hari.

Dalam BAB VII Pasal 61 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang mengatur mengenai biaya pendaftaran tanah disebutkan: (1) besarnya dan cara pembayaran biaya-biaya dalam rangka pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah; (2) atas permohonan yang bersangkutan, Menteri atau Pejabat yang ditunjuk dapat membebaskan pemohon dari sebagian atau seluruh biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), jika pemohon dapat membuktikan tidak mampu membayar biaya tersebut; (3) untuk pendaftaran peralihan hak karena pewarisan yang diajukan dalam waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal meninggalnya pewaris, tidak dipungut biaya pendaftaran; (4) tata cara untuk memperoleh pembebasan atas biaya pendaftaran tanah diatur oleh Menteri. Dalam pelaksanaannya ternyata biaya biaya yang harus dikeluarkan melebihi dari biaya yang telah diatur, hal ini diakrenakan ternyata masih ada biaya biaya tak terduga yang harus dibayar oleh pemohon.

Pasal 63 yang bunyinya: Kepala Kantor Pertanahan yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini dan ketentuan dalam Pemerintah ini dan ketentuan dalam *commit to user* pelaksanaannya serta ketentuan-

ketentuan lain dalam pelaksanaan tugas kegiatan pendaftaran tanah dikenakan sanksi administratif sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pelaksanaannya masih terdapat ketidaksesuaian, dimana Kepala Kantor Pertanahan seharusnya menindak tegas pegawai-pegawai yang kurang mematuhi peraturan yang ada di lingkungan Kantor Pertanahan, seperti misalnya kewajiban untuk datang tepat waktu, memberikan pelayanan tanpa mendahulukan kepentingan pihak tertentu, serta tidak menerima pemberian apapun.

## 2. Struktur

Dari komponen struktur, yakni pihak-pihak yang menjalankan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional Wilayah Kabupaten Karanganyar (BPN Karanganyar). Seluruh petugas BPN Karanganyar telah berusaha bersikap kooperatif, sesuai dengan kewajibannya, menerima permohonan sertifikasi tanah yang diajukan oleh siapa saja, termasuk di dalamnya adalah Pemerintah Kabupaten Karanganyar, asal memenuhi ketentuan yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Permohonan yang telah sesuai persyaratan kemudian diproses ketahap selanjutnya, hingga hasil akhirnya terbitnya sertifikat yang menjelaskan mengenai pemberian Hak Pakai bagi instansi yang mengajukan permohonan pendaftaran tanah aset pemerintah Kabupaten Karanganyar. Yang masih menjadi permasalahan dari pihak Kantor Pertanahan sendiri adalah masalah kedisiplinan pegawai, misal dalam mematuhi jam masuk kantor, maupun adanya pegawai yang menerima uang pemberian dari pemohon agar urusannya segera diselesaikan. Hal ini diperkuat dengan pendapat masyarakat yang mengaku sedikit kecewa dengan pelayanan pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar

karena harus menunggu pegawai yang mengurus permohonan datang terlambat.

Kendala yang ada dalam komponen Struktur yaitu instansi Pemerintah Kabupaten Karanganyar ,datang dari unsur anggaran. Anggaran yang diajukan terkadang tidak mencukupi, karena sering terjadi diluar perkiraan dana untuk mengurus riwayat tanah dan proses sertipikasi melebihi estimasi sebelumnya. Menurut Maryono,Kepala Sub Bagian Pertanahan Kabupaten Karanganyar dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2010 , anggaran dari Pemerintah Kabupaten Karanganyar dalam rangka proses sertipikasi tanah hanya dianggarkan pada tahun 2006 dan tahun 2009.Bahkan untuk tahun 2010 dipastikan tidak ada anggaran untuk pensertifikatan tanah dari pusat.

### 3. Kultur

Dari komponen kultur, dalam hal ini adalah budaya hukum masyarakat. Masyarakat sendiri terkadang masing sulit untuk melepaskan tanahnya untuk didaftarkan dengan berbagai alasan. Alasan yang umum adalah menganggap bahwa tanah yang mereka kuasai adalah tanah warisan leluhur. Bagi mereka mempertahankan tanah warisan leluhur sama dengan mempertahankan warisan budaya nenek moyang mereka karena tanah merupakan tempat mereka dilahirkan, besar hingga tempat mereka kelak dikuburkan, sehingga mempunyai nilai sejarah bagi mereka. Misal contoh kasus Tanah Mangkunegaran yang sekarang menjadi obyek wisata, dimana ahli waris tidak mau melepaskan tanahnya yang telah dirawat dan dibangun serta difasilitasi oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar dengan tujuan digunakan sebagai fasilitas pariwisata. Kasus lain adalah kasus Suprpto warga Jumantono yang juga menjadi narasumber dalam penelitian ini, Suprpto juga enggan melepaskan tanah warisan miliknya, namun setelah didesak akhirnya ia mau *commit to ussr* melepaskan tanah miliknya. Selain alasan

warisan, hal yang dijadikan alasan bagi masyarakat yang tanahnya hendak dibeli oleh Pemerintah Kabupaten adalah masalah harga, sulit sekali menemukan kesepakatan masalah harga.

Termasuk juga dalam komponen kultur ini adalah budaya pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar, ternyata masih ditemukan pegawai yang kurang disiplin dalam mematuhi jam masuk kerja, sehingga menyebabkan masyarakat yang memerlukan pelayanan harus menunggu. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh narasumber: Sugimin warga Jatipuro, mengungkapkan bahwa dia dibuat kesal karena sudah berangkat pagi dengan tujuan agar segera mendaftar, tiba di Kantor Pertanahan pegawainya belum datang padahal sudah jam masuk kantor.

Belum lagi masalah pegawai yang bersedia menerima uang dari sebagian masyarakat yang ingin segera beres urusannya, hal ini menyebabkan masyarakat lain terganggu urusannya. Wawancara dengan Sudina Kepala Sub Seksi Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah, menyebutkan bahwa faktor kedisiplinan pegawai juga tidak dapat dipungkiri menjadi permasalahan tersendiri bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar, masih saja ada karyawan yang tidak disiplin masuk kerja sehingga menyebabkan masyarakat harus menunggu. Praktik pungutan-pungutan kadang masih juga terjadi, ini tidak menjadi tanggung jawab pegawai secara murni karena terkadang ada oknum-oknum yang memberi sejumlah uang dengan permintaan agar permohonannya segera diurus.

## BAB V PENUTUP

### A. Kesimpulan

Dari hasil penelitian dan pembahasan maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dalam pendaftaran tanah aset Pemerintah Kabupaten Karanganyar belum sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, hal tersebut disebabkan oleh:

#### 1. Substansi

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah telah secara rinci mengatur mengenai mekanisme pendaftaran tanah, termasuk di dalamnya tanah aset pemerintah daerah. Peraturan Pemerintah ini telah dilengkapi dengan peraturan pelaksana melalui Keputusan Menteri Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Namun dalam implementasinya ternyata terdapat ketidaksesuaian, yakni dalam Pasal 2 diatur mengenai asas pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan azas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Dalam proses pendaftaran tanah masih berbelit belit sehingga jauh dari kesan sederhana, selain itu biaya yang harus dikeluarkan ternyata juga tidak sedikit. Pemerintah Kabupaten Karanganyar pun juga mengeluhkan mengenai biaya yang harus dikeluarkan untuk proses sertifikasi, karena ternyata masih banyak biaya-biaya tak terduga lainnya. Ketentuan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendafrtan tanah yang mengatur tentang pentingnya pendaftaran tanah ternyata belum dapat diimplementasikan secara baik karena pada kenyataannya

*commit to user*

masih banyak tanah terutama tanah aset Pemerintah Kabupaten yang belum disertifikasi karena berbagai kendala.

## 2. Struktur

Yang termasuk dalam komponen ini adalah pelaksana dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu instansi Badan Pertanahan/Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar. Para petugas telah bersikap kooperatif dalam melayani dan memproses permohonan sertifikasi tanah aset pemerintah daerah. Meskipun begitu, ternyata Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar memiliki kendala tersendiri yaitu mengenai kedisiplinan pegawai untuk mematuhi jam kerja, serta masih ada pegawai yang mau menerima pemberian masyarakat yang ingin urusannya segera selesai. Sedangkan kendala dari Pemerintah Kabupaten Karanganyar datang dari unsur anggaran.

## 3. Kultur

Termasuk dalam komponen ini adalah masyarakat. Masyarakat pemegang hak atas tanah terkadang enggan untuk melepaskan tanahnya dengan berbagai alasan, alasan yang sering diutarakan adalah alasan tanah tersebut merupakan warisan dari leluhur. Masyarakat seperti itu karena masih mempertahankan warisan budaya lokal setempat yang menganggap tanah sebagai sesuatu yang sakral, dimana tanah merupakan warisan nenek moyang, tempat dimana mereka lahir, tumbuh dewasa dan tempat kelak mereka akan dikuburkan. Seperti kasus tanah Mangkunegaran, dimana ahli waris berkebaratan melepaskan hak atas tanahnya. Selain alasan tersebut, kendala yang timbul dari masyarakat adalah masalah riwayat tanah mereka yang tidak jelas. Termasuk juga dalam komponen ini adalah budaya kurang disiplinnya pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar.

## B. Implikasi

Implikasi dari penelitian ini adalah :

1. Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar apabila tidak segera membenahi kinerja pegawainya maka proses pendaftaran tanah terutama tanah aset Pemerintah Kabupaten Karanganyar akan terganggu. Sementara bagi Pemerintah Kabupaten Karanganyar, hal ini akan mengganggu kinerja Pemerintahan, dikarenakan tanah yang seharusnya bisa segera dimanfaatkan, tetapi karena tidak segera dapat didaftarkan akan menyebabkan Pemerintah Kabupaten Karanganyar kehilangan keuntungan yang mungkin timbul dari pemanfaatan tanah tersebut.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi tersebut apabila tidak segera diatasi, maka masyarakat maupun Pemerintah Kabupaten Karanganyar akan mempertanyakan kinerja Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar, hal ini kelak akan mempengaruhi citra Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar. Sementara bagi masyarakat maupun Pemerintah Kabupaten Karanganyar, jika faktor-faktor yang mempengaruhi tersebut tidak segera diatasi maka akan menimbulkan kerugian bagi mereka sendiri.

## C. Saran

Setelah penulis memberikan kesimpulan dari keseluruhan kegiatan penelitian, selanjutnya penulis sampaikan beberapa saran atau masukan:

1. Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar, diharapkan mengadakan sosialisasi mengenai pentingnya sertifikasi tanah aset pemerintah kabupaten, baik kepada masyarakat maupun kepada Pemerintah Kabupaten Karanganyar, dijelaskan bagaimana cara-caranya;
2. Kepada Pemerintah Kabupaten Karanganyar, diharapkan untuk segera mensertipikatkan tanah-tanah milik mereka, untuk menghindari konflik di kemudian hari.

3. Kepada masyarakat agar mau melepaskan tanah mereka dan segera untuk mendaftarkan tanahnya yang akan digunakan untuk membangun fasilitas-fasilitas umum maupun sosial di Kabupaten Karanganyar.

