

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Tanah dan manusia menjadi dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Manusia menjalani kehidupan, berkembang, dan melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia berhubungan dengan tanah. Pertambahan penduduk menuntut kebutuhan akan tanah semakin tinggi, pembangunan yang terus dilakukan menjadikan tanah sebagai kebutuhan pokok. Dalam hal ini, sebuah negara perlu mengambil tindakan untuk menyejahterakan rakyatnya dengan mengelola sumber daya alam secara bijak yaitu dengan membuat suatu sistem administrasi Publik.

Chandler dan Plano (dalam Keban, 2008:4) mendefinisikan administrasi publik sebagai proses pengorganisasian dan pengkoordinasian sumberdaya dan personel publik untuk merumuskan, melaksanakan, dan mengatur (manage) keputusan-keputusan yang berkaitan dengan kebijakan publik. Ilmu administrasi publik didalamnya terdapat manajemen publik yang berkaitan dengan proses manajemen dan kebijakan publik yang berkaitan dengan pengambilan keputusan untuk kepentingan umum (Keban, 2008:10-11).

Kebijakan publik menurut Chandler dan Plano (Tangkilisan, 2003:1) didefinisikan sebagai penggunaan yang cerdas dan terencana dari sumberdaya-sumberdaya yang tersedia untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi oleh publik dalam artian masyarakat ataupun pemerintah. Oleh karena itu mengingat meningkatnya pertumbuhan penduduk di Indonesia, pemerintah memiliki kewajiban untuk melaksanakan amanat Undang-Undang Dasar 1945

Pasal 33 ayat 3 yaitu “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, dengan membentuk regulasi pengaturan yang jelas dan tegas serta memiliki kekuatan payung hukum dalam mengatur persoalan tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Ketidakjelasan status tanah seringkali melahirkan konflik antar manusia yang mengakibatkan perpecahan.

Pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) untuk memberikan payung hukum kepada masyarakat terkait pengelolaan dan penggunaan tanah. Pada pasal 19 Undang-Undang tersebut mengatur bahwa pemerintah melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia sebagai upaya untuk menjamin kepastian hukum terkait tanah. Kegiatan pendaftaran tanah tersebut mencakup:

- a. pengukuran dan pembukuan bidang-bidang tanah;
- b. pendaftaran dan peralihan hak-hak atas tanah;
- c. penyediaan surat-surat bukti hak, yang memiliki kekuatan pembuktian yang tinggi.

Dalam perkembangannya, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 atas perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1962 tentang Pendaftaran Tanah. Menurut Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah pertama kali diwujudkan melalui pendaftaran tanah yang bersifat sistematis dan pendaftaran tanah yang bersifat sporadis. Pendaftaran tanah yang sistematis mengacu pada suatu rencana kerja dan dijalankan di daerah-daerah yang ditunjuk oleh menteri. Sedangkan pendaftaran

tanah di daerah yang belum memiliki penetapan wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, dilakukan dengan cara pendaftaran tanah secara sporadik berdasarkan permohonan dari pihak-pihak yang memiliki kepentingan terhadap tanah tersebut.

Berlandaskan Pasal 19 UUPA, Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang penyusunan Program Proyek Operasi Nasional Agraria atau PRONA diterbitkan oleh pemerintah. Program ini merupakan suatu kebijakan nasional yang berkaitan dengan bidang pertanahan yang memiliki tujuan untuk menyediakan jaminan kepastian hukum untuk para pemegang hak atas tanah yang mendukung pelaksanaan *land reform* dan penyelesaian sengketa-sengketa tanah secara menyeluruh dengan biaya yang terjangkau. Akan tetapi dalam pelaksanaannya, program ini belum berjalan secara maksimal. Hal ini ditunjukkan dalam pernyataan Presiden Joko Widodo pada tahun 2016 tentang PRONA yang telah dilaksanakan 35 tahun baru menyelesaikan 44% tanah di Indonesia. Dengan demikian, program ini belum mampu menyelesaikan 56 % tanah di Indonesia atau sekitar 60 juta tanah. (Ihsanuddin, 2016)

Menindak lanjuti PRONA yang belum optimal, pemerintah menerbitkan suatu kebijakan yang berkaitan dengan kemudahan masyarakat dalam mengurus sertifikat tanah yang disebut dengan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Kebijakan ini dituangkan dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang telah disempurnakan melalui Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan Instruksi

Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah suatu kegiatan yang bertujuan untuk mendaftarkan tanah untuk pertama kali secara bersamaan untuk semua objek pendaftaran tanah yang berada di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah administratif desa/ kelurahan atau sebutan lain yang setara. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 mengatur tentang tujuan kebijakan untuk mempercepat proses pemberian hak-hak hukum dan perlindungan hukum atas tanah bagi masyarakat dengan cara yang jelas, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata, terbuka, dan akuntabel, yang diharapkan dapat meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat serta perekonomian negara, serta mengurangi dan mencegah terjadinya sengketa dan konflik di bidang pertanahan.

Kebijakan publik memiliki tahap-tahapnya yaitu diawali dengan penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan (Dunn dalam Winarno, 2014). Pada tahap akhir ini yaitu evaluasi kebijakan publik dilakukan untuk menilai hasil pelaksanaan kebijakan yang telah pemerintah buat. Pelaksanaan PTSL dilakukan setiap tahun oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang, dengan waktu pelaksanaan 2017 sampai 2025, artinya PTSL sudah terlaksana selama tujuh tahun dan perlu dikaji tingkat keberhasilannya.

Kebijakan PTSL merupakan bentuk penyempurnaan Program PRONA dalam hal pendaftaran tanah. Perbedaan yang signifikan antar keduanya ialah

dimana dalam satu anggaran. PRONA memiliki kemampuan untuk menetapkan lokasi objek yang berada di beberapa desa yang berbeda, sementara PTSL hanya fokus pada satu desa saja. Pada Program PRONA, tidak semua bidang tanah yang belum memiliki sertifikat di satu desa akan mendapatkan bantuan sekaligus, melainkan secara bertahap. Berbeda dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang menggunakan pendekatan desa per desa, kabupaten per kabupaten, dan kota per kota, dan semua tanah yang belum memiliki sertifikat di daerah tersebut akan diproses (Asro, 2021).

Kementerian ATR/BPN menargetkan 126 juta bidang tanah terdaftar dan tersertifikat keseluruhan pada tahun 2025. Dijabarkan tahun 2017 target 5 juta bidang tanah, tahun 2018 dengan 7 juta bidang tanah, tahun 2019 dengan target 9 juta bidang tanah, dan 10 juta bidang tanah untuk setiap tahunnya sampai dengan tahun 2025. Jika pendaftaran tanah dilakukan dengan rutinitas seperti biasanya setahun kurang lebih 500 ribu bidang tanah, maka membutuhkan waktu 160 tahun untuk seluruh bidang tanah di Indonesia terdaftar (Purbaya, 2017). Dalam mencapai target pendaftaran tanah, kebijakan PTSL juga mengajak berbagai pihak untuk ikut serta berpartisipasi.

Kementerian ATR/BPN mengeluarkan inovasi berupa kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap berbasis Partisipasi Masyarakat atau PTSL+PM. Inovasi kebijakan ini berangkat dari Pasal 18 Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang PTSL yang berbunyi “dalam rangka optimalisasi dan simplifikasi pelaksanaan kegiatan PTSL maka kegiatan pengumpulan data fisik dan identifikasi bidang-bidang tanah dapat mengoptimalkan pihak ketiga dan

partisipasi masyarakat” jelasnya ditegaskan pada Pasal 42 ayat (1) yaitu berbunyi “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dapat dilakukan berbasis partisipasi masyarakat dengan dibantu oleh Petugas Pengumpul Data Pertanahan”. Oleh sebab itu, mulai Februari 2019 Kementerian ATR/BPN memberlakukan kegiatan PTSL+PM.

Pihak yang memiliki kewenangan dalam melaksanakan PTSL+PM yaitu Kantor Agraria dan Tata Ruang (ATR)/ Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada masing-masing kabupaten atau kota. ATR/BPN Kabupaten Jepara menjadi penanggung jawab pelaksanaan PTSL di wilayah Kabupaten Jepara. Mengutip dari Medcom.id (2020) Kepala Kantor ATR/BPN Kabupaten Jepara Mujiono, mengeluarkan pernyataan bahwa target pemerintah Provinsi Jawa Tengah adalah untuk mengeluarkan sertifikat untuk semua bidang tanah di wilayahnya pada tahun 2023. Sementara itu, sebanyak 365 ribu bidang tanah di Kabupaten Jepara belum bersertifikat dari total 661 ribu bidang.

Dalam menjalankan kebijakan ini ATR/BPN Kabupaten Jepara memiliki target pembagian sertifikat yang berbeda-beda setiap tahunnya. Adapun target dan capaian pelaksanaan PTSL+PM di Kabupaten Jepara pada tahun 2019-2022 dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 1. 1 Target dan Capaian PTSL+PM 2019-2022 Kabupaten Jepara**

<b>Tahun</b>	<b>Target</b>	<b>Capaian</b>	<b>Persentase Capaian</b>
2019	56.000	35.031	62,56%
2020	19.800	19.556	98,77%
2021	62.000	25.121	40,52%
2022	22.521	22.855	111,54%
<b>Jumlah</b>	<b>160.321</b>	<b>102.563</b>	<b>63,97%</b>

**Sumber: Kantor ATR/BPN Kabupaten Jepara, 2023.**

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui selama empat tahun terakhir target pensertifikatan tanah melalui PTSL+PM sebanyak 160.321 bidang, baru tercapai sebanyak 102.563. Pada tahun 2019 capaian PTSL+PM sebesar 35.031 bidang dari 56.000 yang sudah ditargetkan, ditahun selanjutnya capaian bidang tanah sebesar 19.556 dari angka target sebesar 19.800, sementara pada tahun 2021 capaian bidang berada di angka 25.121 dari target sebanyak 62.000. Pada tahun 2022 target bidang sebanyak 22.521 dan tercapai 22.855. Selisih angka target dan capaian dalam pelaksanaan PTSL+PM di Kabupaten Jepara dikarenakan beberapa faktor. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Valent Dika Wahyu Perdana, S.H. pada tahun 2022, hambatan yang dihadapi pemerintah Kabupaten Jepara dalam pelaksanaan PTSL yaitu keterbatasan sumber daya manusia yang ada di Kantor ATR/ BPN Kabupaten Jepara, lambatnya pengumpulan data dan dokumen oleh warga masyarakat, dan adanya Pandemi Covid-19 sejak tahun 2020. Dampak adanya Pandemi Covid-19 terlihat jelas pada capaian pada tahun 2021 yang jauh dibawah target.

Pada tahun 2022, Kabupaten Jepara melaksanakan PTSL+PM di 16 Kecamatan dan 59 Desa. Banyaknya sertifikat tanah yang diselesaikan dan

diterima pemohon menurut kecamatan di Kabupaten Jepara pada tahun 2022 yaitu sebagai berikut:

**Tabel 1. 2 Capaian Serifikat Tanah Melalui PTSL+PM Menurut Kecamatan di Kabupaten Jepara Tahun 2022**

<b>Kecamatan</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Kecamatan</b>	<b>Jumlah</b>
Kedung	263	Jepara	0
Pecangaan	3.655	Mlonggo	547
Kalinyamatan	1.786	Pakis Aji	85
Welahan	4.110	Bangsri	3.069
Mayong	1.479	Kembang	511
Nalumsari	2.535	Keling	2.275
Batealit	117	Donorojo	537
Tahunan	1.886	Karimunjawa	0

**Sumber: ATR/ BPN Kab. Jepara 2022**

Berdasarkan data diatas Kecamatan batealit pada tahun 2022 capaian sertifikat tanah melalui PTSL hanya 117, angka ini sangat jauh dengan kecamatan-kecamatan lainnya. Desa Geneng merupakan salah satu desa yang berada di Kabupaten Jepara, tepatnya di Kecamatan Batealit. Secara administrasi desa ini berbatasan dengan Desa Ragu Klampitan, Desa Pulodarat, Desa Rengging, dan Desa Rajekwesi. Desa Geneng memiliki luas wilayah 373,365 Ha yang mana sebagian besar wilayahnya masih berupa lahan kosong. Berdasarkan data yang diperoleh dari Puldata Desa Geneng pada tahun 2021, desa ini memiliki 3.588 bidang tanah dengan rincian 2.200 belum bersertifikat dan 1.388 sudah bersertifikat. Oleh sebab itu, pada Tahun 2022 dan 2023 Desa Geneng menjadi salah satu desa yang melaksanakan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis

Lengkap berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM) di Kabupaten Jepara karena persentase tanah yang belum terdaftar sebesar 60%.

Pelaksanaan PTSL+PM harus sesuai dengan tujuan yang termuat pada Peraturan Menteri ATR/ BPN Nomor 6 Tahun 2018 yaitu sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata, terbuka, dan akuntabel (Ningrum dan Rosdiana 2019) sehingga mempermudah masyarakat untuk mendapatkan sertifikat tanah dan mengurangi konflik pertanahan. Pelaksanaan PTSL+PM di Desa Geneng pada tahun 2022 dan 2023 telah melaksanakan tahapan kebijakan dari penyuluhan sampai penerbitan sertifikat.

Indikator *Process* (proses) dalam sebuah kebijakan penting untuk diperhatikan karena dapat menentukan sebuah kebijakan untuk mencapai tujuan. Menurut Bridgman dan Davis dalam Badjuri dan Yuwono (2002), indikator proses dapat diartikan bagaimana kebijakan ditransformasikan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat dan bagaimana efektivitas dan efisiensi dari metode yang dipakai untuk melaksanakan kebijakan. Berdasarkan pernyataan dari Satgas Adminsitrasi Tim II pada tanggal 27 September 2023 ada kendala di beberapa tahapan PTSL+PM, salah satunya yaitu penyuluhan. Penyuluhan yang dilakukan oleh pihak ATR/ BPN sendiri, Desa Geneng sudah mendapatkan dua kali penyuluhan di Balai Desa dihadiri oleh masyarakat calon-calon peserta yang saat prosesnya masyarakat kurang aktif atau memperhatikan materi penyuluhan. Sehingga pelaksanaan penyuluhan di Desa Geneng kurang mengena karena masyarakat kurang berpartisipasi serta masyarakat beranggapan yang penting

sertifikat tanahnya jadi, hal ini sangat beresiko miskomunikasi dan point penting dalam kebijakan ini tidak tersampaikan kepada masyarakat.

Bridgman dan Davis dalam Badjuri dan Yuwono (2002) menyatakan *Input* dalam kebijakan meliputi sumber daya pendukung seperti sumber daya manusia, uang atau infrastruktur pendukung lainnya.. Menurut Satgas Administrasi Tim II alat cetak untuk pencetakan sertifikat kurang mengingat banyaknya dokumen dimana satu sertifikat terdiri dari 21 lembar halaman pendukung, serta dipergunakan untuk mencetak semua kebutuhan sertifikat di seluruh wilayah Kabupaten Jepara. Adapun hasil pelaksanaan PTSL Desa Geneng yaitu sebagai berikut:

**Tabel 1. 3 Laporan PTSL Desa Geneng**

Target PBT (Peta Bidang Tanah)	3.851
Target SHAT (Sertifikat Hak Atas Tanah)	1.014
Diserahkan	794

**Sumber: Balai Desa Geneng 2024**

Berdasarkan tabel diatas PTSL di Desa geneng mempunyai target PBT (Peta Bidang Tanah) sebanyak 3.851 dan target SHAT (Sertifikat Hak Atas Tanah) sebanyak 1.014. Sertifikat yang telah diserahkan kepada masyarakat Desa Geneng sebanyak 794, angka ini jauh dari target yang telah ditetapkan.

Setelah tahapan penyerahan sertifikat, pemilik sertifikat berhak pengajuan revisi jika terjadi ketidaksesuaian. Pernyataan Puldatan Desa Geneng sampai bulan Oktober 2023, revisi sertifikat di Desa Geneng sebanyak 21 pengajuan yang meliputi revisi nama, letak bidang, dan luas bidang. Per bulan Oktober 2023 revisi belum diterima kembali oleh pemohon dan tidak diketahui pasti waktu

pengembaliannya. Hal ini didukung dengan pernyataan MF peserta PTSL+PM pada tanggal 25 Oktober 2023:

“saya mengajukan revisi sertifikat tanah karena ada kesalahan pada gambar bidang, gambar bidang berkurang dengan tanah sebelah saya. dan bulan agustus mengajukan revisi atas keberatan tersebut tapi sampai sekarang belum ada kepastian dan tindak lanjut”.

Dalam juknis PTSL+PM 2023 memang tidak mengatur secara detail pelaksanaan, terutama pada batas waktu penyerahan revisi dan tahap-tahap lainnya.

Berdasarkan Peraturan Menteri Nomor 6 Tahun 2018 Pasal 2 Ayat 2 salah satu tujuan dari PTSL+PM yaitu bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat berlandaskan asas adil dan merata. Masyarakat menerima kesempatan layanan, manfaat, dan informasi yang sama. Pada kluster PTSL+PM terdapat pelayanan untuk tanah yang bersengketa yaitu K2. Panitia yang bertugas untuk memfasilitasi penyelesaian sengketa antara pihak-pihak yang bersangkutan yaitu Panitia Ajudikasi PTSL. Berdasarkan data ATR/ BPN Kabupaten Jepara tanah yang bersengketa di Desa Geneng terdata 0, padahal setelah wawancara dengan Puldatan di Desa Geneng tanah sengketa di Desa Geneng sebanyak 10 kasus. Akan tetapi, kasus tersebut belum mendapatkan fasilitas dari kebijakan ini untuk menyelesaikan permasalahan.

Winarno (2002: 189) mengemukakan bahwa indikator keberhasilan suatu kebijakan adalah respons dan antisipasi masyarakat terhadap efek yang ditimbulkan oleh pelaksanaan kebijakan tersebut, yang dapat berupa penerimaan

atau penolakan terhadap dampak kebijakan. Selain itu, William N. Dunn (2003: 437) menyatakan bahwa *Responsivitas* adalah kriteria penting dalam analisis kebijakan, karena analisis yang memenuhi semua kriteria lainnya seperti efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan pemerataan, belum tentu berhasil jika tidak memperhatikan kebutuhan nyata dari kelompok sasaran yang diharapkan mendapat manfaat dari kebijakan tersebut. PTSL+PM di Desa Geneng menimbulkan respon yang berbeda di masyarakat. Menurut pernyataan Puldatan Desa Geneng, ada masyarakat yang menganggap pensertifikatan tanah untuk mengambil hutang dan takut kesulitan dalam pembagian ahli waris.

Adanya permasalahan yang terjadi perlu dilakukannya evaluasi terhadap pelaksanaan Kebijakan PTSL+PM Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara pada tahun 2022. Beberapa penelitian mengenai PTSL+PM telah dilakukan sebelumnya diantaranya sebagai berikut:

Mauduve, Adham Jundi (2022), penelitian mengenai evaluasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di wilayah Kabupaten Madiun dengan hasil pelaksanaan kebijakan PTSL di daerah tersebut sudah berjalan dengan baik akan tetapi peneliti menemukan bahwa PTSL di daerah tersebut belum mencapai target yang ditetapkan pada tahun 2021. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor penghambat, antara lain rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dan keterbatasan aksesibilitas ke beberapa wilayah desa. Faktor-faktor ini menyebabkan PTSL menghadapi sejumlah tantangan dalam implementasinya.

Tasya Hendriyani (2022), penelitian mengenai kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Pamoyanan Kecamatan Cianjur

Kabupaten Cianjur yang mana menunjukkan hasil optimalisasi PTSL masih belum tercapai, faktor utama yang menyebabkan hal ini adalah kurangnya pengetahuan dan kepedulian masyarakat terhadap pentingnya sertifikat tanah dan pendaftaran tanah. Selain itu, faktor lain yang berpengaruh adalah rendahnya intensitas sosialisasi kepada masyarakat yang berdampak pada hasil yang kurang memuaskan.

Dengan demikian, berdasarkan permasalahan-permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya dilakukan suatu penelitian yang melibatkan fakta yang terjadi terkait pelaksanaan PTSL+PM tahun 2022 dan 2023 di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara dan apa saja faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan kebijakan sehingga hasil yang diperoleh dalam penelitian ini dapat dijadikan bahan studi evaluasi pelaksanaan Kebijakan PTSL+PM di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara untuk memperbaiki pelaksanaan kedepannya agar sesuai tujuan yang telah ditetapkan.

## **1.2. Identifikasi dan Rumusan Masalah**

### **1.2.1. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, pelaksanaan PTSL+PM di Desa Geneng pada tahun 2022 dan 2023 memiliki dinamika tersendiri. Permasalahan yang dijumpai selama pelaksanaannya yaitu sebagai berikut:

- 1) Kurangnya sarana prasarana yang mendukung proses Kebijakan PTSL+PM.
- 2) Perbulan Oktober 2023, revisi sertifikat di Desa Geneng sebanyak 21 pengajuan.
- 3) Manfaat Kebijakan PTSL+PM di Desa Geneng kurang merata

- 4) Masyarakat kurang berpartisipasi dalam proses penyuluhan.
- 5) Dalam Juknis tidak ada kepastian waktu pengambalian perbaikan hasil revisi
- 6) Respon negatif dari masyarakat terhadap kebijakan, masyarakat menganggap sertifikat untuk mengambil hutang dan takut kesulitan dalam pembagian ahli waris.

### **1.2.2. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana evaluasi pelaksanaan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM) pada tahun 2022 dan 2023 di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM) pada tahun 2022 dan 2023 di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisis evaluasi pelaksanaan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM) pada tahun 2022 dan 2023 di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara.
2. Untuk menjelaskan dan menganalisis faktor-faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM) pada tahun 2022 dan 2023 di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara.

## **1.4. Kegunaan Penelitian**

### **1.4.1. Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan wawasan dan teori-teori ilmu pada Ilmu Sosial dan Ilmu Politik secara umum dapat dikembangkan serta berperan sebagai sumbangsih dalam pengaplikasian Ilmu Administrasi Publik dan dapat menambah referensi bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

### **1.4.2. Kegunaan Praktis**

#### **a. Bagi Peneliti**

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan ini diharapkan mampu berperan sebagai perwujudan dari teori yang telah di dapat peneliti selama di bangku kuliah dan mampu meningkatkan wawasan mengenai Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara.

#### **b. Bagi Fakultas**

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan penambah koleksi dan sebagai bahan rujukan peneliti selanjutnya yang meneliti terkait pelaksanaan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

#### **c. Bagi Pemerintah Kabupaten Jepara**

Dari hasil penelitian ini, peneliti berharap penelitian ini dapat dijadikan masukan dan bahan pertimbangan oleh pemerintah Kabupaten Jepara dalam melaksanakan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di tahun-tahun selanjutnya.

## 1.5. Kerangka Pemikiran Teoritis

### 1.5.1. Penelitian Terdahulu

**Tabel 1. 4 Penelitian Terdahulu**

No	Penulis/ Tahun	Judul	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil	Perbedaan
1	Akhmad Nursalim, Retno Sunu Astuti, Kismartini, dan Teuku Afrizal (2020)	Efektivitas Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Semarang.	Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan kebijakan dan mengeksplorasi faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan.	Campuran (mixed method).	Berdasarkan hasil tinjauan, pelaksanaan PTSL di Kabupaten Semarang berjalan cukup efektif, akan tetapi dalam pelaksanaannya masih menemukan hambatan diantaranya; kondisi sosial ekonomi masyarakat, SDM pelaksana terbatas, dan belum adanya anggaran dana untuk pra sertifikasi.	Fokus penelitian ini efektivitas pelaksanaan PTSL di Kabupaten Semarang yang menggunakan metode campuran dan teori efektivitas kebijakan dari Rian Nugroho.
2	Yofita Sari dan Jumiati (2020)	Evaluasi Berjalan Terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan PTSL di Kota	Kualitatif deskriptif.	Berdasarkan hasil tinjauan, jika dilihat dari beberapa aspek pelaksanaan PTSL belum maksimal karena terdapat	Lokus penelitian ini di Kota Padang dengan fokus evaluasi PTSL model <i>on going evaluation</i> .

		Lengkap (PTSL) Di Kota Padang.	Padang dan untuk mengidentifikasi faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan PTSL di Kota Padang.		permasalahan di lapangan seperti kurangnya SDM pelaksana dan status tanah ulayat yang tidak dapat disertifikatkan karena tidak dapat persetujuan dari masyarakat.	
3	Mayori, N., dan Rosdiana, W. (2023)	Evaluasi Kebijakan Pertanahan Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Lumajang (Studi Kasus di Desa Tukum Kecamatan Tekung Kabupaten Lumajang)	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkat keberhasilan pelaksanaan PTSL di Desa Tukum Kecamatan Tekung Kabupaten Lumajang.	Kualitatif deskripsif	Berdasarkan hasil tinjauan, pelaksanaan kebijakan pertanahan PTSL di Desa Tekum jika dilihat dari 6 indikator evaluasi, hanya indikator ketepatan dan kecukupan yang terpenuhi. Hal tersebut terjadi karena masyarakat belum memenuhi persyaratan sesuai SOP, penerbitan sertifikat belum maksimal, dan manfaat PTSL belum merata.	Dalam mengkaji PTSL penelitian ini menggunakan teori 6 indikator teori evaluasi William N. Dunn dengan metode kualitatif deskriptif.
4	Mira Novana Ardani. (2019)	Tantangan Pelaksanaan Kegiatan	Penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi	Yuridis empiris	Berdasarkan hasil tinjauan, tantangan dalam proses kegiatan PTSL	Penelitian ini mengkaji mengenai tantangan pelaksanaan PTSL

		Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam Rangka Menujudkan Pemberian Kepastian Hukum	tantangan yang ada dalam proses kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap.		yaitu rendahnya minat keikutsertaan masyarakat, kendala terkait dengan bidang yuridis, dan terkait dengan bidang fisik.	menggunakan metode yuridis empiris.
5	Logan Cochrane dan Sepsib Hadis. (2019).	<i>Functionality of the Land Certification Program in Ethiopia: Exploratory Evaluation of the Processes of Updating Certificates</i>	Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui fungsionalitas program setifikasi tanah di Ethiopia.	Kualitatif	Berdasarkan hasil tinjauan, fungsionalitas program sertifikasi tanah di beberapa daerah meakanisme pemutakhiran sertifikat tanah berjalan dengan baik karena ada kerjasama anatara berbagai tingkat pemerintah untuk memastikan program berjalan. Di beberapa daerah ada juga yang tidak berfungsi dan sertifikat tanah tidak diperbaharui karena sistem tidak beroperasi secara seragam.	Penelitian ini membahas tentang fungsionalitas program sertifikat tanah di Ethiopia.
6	Yunita Rachman.	Pelayanan Pendaftaran	Penelitian ini dilakukan untuk	Kualitatif deskriptif	Berdasarkan hasil tinjauan, secara umum	Fokus penelitian ini yaitu pelayanan PTSL di

	(2019)	Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pangandaran di Desa Wonoharjo Kecamatan Pangandaran Kabupaten Pangandaran.	mengetahui bagaimana Kantor Pertanahan Kabupaten Pangandaran melakukan pelayanan PTSL di Desa Wonoharjo dan bertujuan untuk mengidentifikasi hambatan-hambatan dalam proses pelayanannya.		pelayanan PTSL untuk Desa Wonoharjo telah dilakukan dengan baik oleh Kantor Pertanahan Pangandaran. Hambatan yang ditemukan dalam prosesnya yaitu terkait dengan dokumen kepemilikan, rendahnya kompetensi SDM, kelengkapan dokumen, sengketa tanah, kurangnya pemahaman masyarakat tentang PTSL.	Kantor Pertanahan Kabupaten Pangandaran.
7	Firdanada Ristriannisa. (2022)	Evaluasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Desa Rangkah Kidul Kecamatan Sidoarjo Kabupaten Sidoarjo.	Penelitian ini dilakukan untuk menjelaskan deskripsi evaluasi pelaksanaan program PTSL di Desa Rangkah Kidul.	Kualitatif deskriptif.	Berdasarkan hasil tinjauan, pelaksanaan PTSL di Desa Rangkah Kidul berdasarkan indikator perataan, efektivitas <i>Responsivitas</i> , dan ketepatan sudah baik sedangkan indikator efisiensi terkendala dengan sumber daya yang mengakibatkan waktu pembagian	Lokus penelitian ini di Desa Rangkah Kidul pada tahun 2019 dan tidak membahas faktor pendorong dan penghambat pelaksanaan.

					sertifikat mengalami kemunduran dan indikator kecukupan belum terpenuhi karena terdapat masyarakat yang tidak memiliki bukti kepemilikan tanah.	
8	Indi Widia Ngodu, Femmy M. G. Tulusan, Novie R. A. Palar. (2022)	Evaluasi Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Tahun 2020 di Desa Pangian Kecamatan Passi Timur Kabupaten Bolaang Mongondow.	Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui pelaksanaan dan mengevaluasi program PTSL tahun 2020 di Desa Pangian.	Kualitatif deskriptif.	Hasil tinjauan menunjukkan pelaksanaan program PTSL dilihat dari 6 kriteria evaluasi William N. Dunn dinilai sudah berjalan dengan baik.	Penelitian ini berlokasi di Desa Pangian pada tahun 2020 dan tidak membahas faktor pendorong dan penghambat pelaksanaan PTSL.
9	Zainul Abidin, Nurhayati. La Didi, dan Dirham. (2022)	<i>Evaluation of Impact of The Full Systemic Land Registration Policy Implementation in Baubau City.</i>	Penelitian ini dilakukan untuk mngevaluasi dampak dari pelaksanaan kebijakan PTSL di Kota Baubau.	Kualitatif deskriptif.	Berdasarkan hasil tinjauan, dampak kebijakan PTSL bagi pemerintah yaitu telah melakukan pemetaan tanah secara nasional, sedangkan masyarakat yaitu memiliki kepastian hukum, pemisahan tanah	Fokus penelitian ini yaitu evaluasi dampak dari program PTSL di Kota Baubau menggunakan teori evaluasi kebijakan dari wahab (2011).

					untuk ahli waris, dan sertifikat tanah dapat dijadikan jaminan usaha malalui perbankan. Perlu pendampingan masyarakat setelah mendapatkan sertifikat guna mencegah sertifikat tanah digunakan untuk kegiatan yang tidak produktif sehingga tanah akan dikuasai oleh bank atau pihak tertentu.	
10	Ayu Putri Utami, M. Mas'ud Said, Retno Wulan Sekarsari. (2021)	Implementasi Pelayanan Publik pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) (Studi Kasus Pada Desa Baturetno dan Desa Watugede Kecamatan Singosari Kabupaten Malang)	Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui pelaksanaan pelayanan program PTSL di Desa Baturetno dan Desa Watugede, beserta mengidentifikasi faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pada program.	Kualitatif deskriptif.	Berdasarkan hasil tinjauan, pelaksanaan program PTSL di Desa tersebut sudah berjalan dengan baik. Walaupun terdapat faktor pendukung dan penghambat program namun petugas PTSL telah menjalankan tugas dan kewajibannya dengan semestinya.	Fokus penelitian ini yaitu Implementasi Pelayanan program PTSL menggunakan teori Edwards III (1980), faktor pendukung menggunakan teori Moenir 92014:88-199), dan teori P. Siagian (2001) unruk faktor penghambat.

Berdasarkan sumber penelitian terdahulu pada Tabel 1.4 yang telah diolah peneliti dari 9 jurnal nasional dan 1 jurnal internasional dapat disimpulkan beberapa hal yang berkaitan dengan penelitian yang peneliti lakukan. Tujuh penelitian terdahulu menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif, dua metode campuran, dan satu metode yuridis empiris.

Peneliti kesulitan dalam mencari penelitian terdahulu internasional yang memiliki fokus yang spesifik sama dengan penelitian ini. Maka peneliti mencari tema yang hampir sama dengan penelitian ini yaitu berkaitan dengan fungsionalitas kebijakan sertifikat tanah di Ethopia. Sedangkan penelitian nasional peneliti menyantumkan penelitian yang sama-sama membahas tentang Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Indonesia dengan beragama fokus diantaranya efektivitas implemetasi kebijakan, evaluasi berjalan, tantangan pelaksanaan, pelayanan kebijakan, evaluasi kebijakan

Sepuluh penelitian yang dijadikan pendukung dalam penelitian ini memiliki persamaan, perbedaan, serta kebaruan (*novelty*). Persamaanya yaitu sama-sama membahas mengenai kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya yaitu berada pada fokus penelitian, lokus penelitian, teori yang digunakan dan tahun penelitian kebijakan. Fokus penelitian ini ialah evaluasi pelaksanaan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM) pada tahun 2022 dan 2023 dengan lokus di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara. Sedangkan untuk kebaruan (*novelty*) pada penelitian ini, yaitu pada lokasi penelitian, tahun pelaksanaan

kebijakan yang dimana terdapat perubahan-perubahan dan kebaruan dari sebuah kebijakan.

### **1.5.2. Kajian Teori**

#### **1. Administarsi Publik**

Chandler dan Plano (dalam Keban, 2008: 4) menyatakan bahwa administrasi publik merupakan proses pengorganisasian dan pengoordinasian personel dan sumber daya publik untuk tujuan memformulasikan (membuat), mengimplementasikan (menerapkan), dan mengelola berbagai keputusan dalam kebijakan publik.

Keban (2008:4) memiliki pendapat lain, bahwa istilah “administrasi publik” memperlihatkan bagaimana pemerintah bertindak sebagai *regulator* (pengatur) atau agen tunggal yang berkuasa, yang selalu aktif berinisiatif dalam mengatur atau mengambil tindakan sebagai dan prakarsa yang mereka anggap penting dan bermanfaat bagi masyarakat luas karena dianggap sebagai pihak pasif dan tidak memiliki kemampuan serta harus taat perintah yang telah diatur.

Menurut Nicholas (dalam Harbani Pasolong, 2010: 8) Administrasi Publik merupakan gabungan yang rumit antara teori dengan praktik, yang bertujuan untuk mempromosikan pemahaman tentang hubungan pemerintahan dengan masyarakat sipil, dan juga mendukung kebijakan publik agar lebih peka terhadap kebutuhan sosial kemasyarakatan.

Kuhn (dalam Keban, 2008: 31) mengartikan paradigma suatu perspektif, nilai, cara, prinsip dasar, atau metode untuk memecahkan sesuatu, yang pernah dianut oleh sekelompok ilmuwan pada saat masa waktu tertentu. Sedangkan Inu

Kencana Syafiie (2006:26) mengartikan paradigma sebagai corak pemikiran suatu individu atau sekelompok.

Terdapat beberapa perubahan perspektif administrasi publik selama perkembangannya ilmu administrasi publik. Nicholas Henry (1955: 21-49) (dalam Keban, 2008: 31-33), berpandangan bahwa di dalam administrasi publik terdapat paradigma yakni:

1. Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926)

Dalam tulisan Frank J. Goodnow yang berjudul "Politics and Administration" pada tahun 1900 menyatakan bahwa politik harus fokus pada kebijakan atau ekspresi dari keinginan rakyat, sedangkan administrasi berfokus pada pelaksanaan kebijakan atau keinginan tersebut.

2. Prinsip-Prinsip Administrasi (1950-1970)

Prinsip-prinsip yang berkaitan dengan administrasi dituangkan dalam apa yang disebut sebagai POSDCORB yaitu *Planning* (perencanaan), *Organizing* (pengorganisasian), *Staffing* (penyusunan personalia), *Directing* (mengarahkan), *Coordinating* (pengoordinasian), *Reporting* (pelaporan), dan *Budgeting* (penganggaran). Prinsip-prinsip ini bersifat universal atau dapat diterapkan dimana saja, sehingga lokasi dari administrasi publik tidak jelas dan tidak pernah diungkapkan secara jelas. Oleh karena itu, prinsip-prinsip ini dapat berlaku dimana saja termasuk di organisasi pemerintah. Dengan demikian, dalam paradigma ini lebih menekankan fokus dari pada lokasi.

3. Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Editor buku “Elements of Public Administration” Morstein-Max pada tahun 1946 mengungkapkan pemisahan antara politik dan administrasi merupakan hal yang tidak masuk akal. Di samping itu, Herbert Sinom menanggapi ungkapan Morstein-Max dengan menyatakan bahwa prinsip-prinsip pada administrasi tidak konsisten dan prinsip tersebut tidak berlaku untuk semua situasi. Paradigma ini memiliki fokus yang tidak jelas karena tidak adanya prinsip yang membentuk administrasi publik itu sendiri, sedangkan lokus paradigma ini berada di birokrasi pemerintah.

4. Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)

Paradigma ini memiliki peran dalam memajukan ilmu administrasi publik sebagai ilmu yang independen dan berdaulat. Paradigma ini juga menunjang peningkatan kualitas dan hasil kerja para administrator publik. Akan tetapi paradigma juga menuai kritikan dari beberapa kalangan, khususnya yang meyakini bahwa administrasi publik tak lepas dari politik dan nilai-nilai.

5. Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (1970-sekarang)

Paradigma ini telah menetapkan fokus dan lokunya secara eksplisit. Fokus administrasi publik dalam paradigma ini adalah kebijakn publik, teori organisasi, teori manajemen, yang merupakan bidang-bidang kejian utama dalam disiplin ilmu ini, sedangkan lokunya yaitu isu-isu dan kepentingan-kepentingan publik.

6. *Governance*

Aministrasi publik dalam paradigma ini mencakup proses pengorganisasian, penjelasan, perenvangan, dan pembentukan organisasi agar dapat bergerak

menuju kemajuan dengan mengutamakan nilai-nilai sosial kemanusiaan yang optimal serta menerapkan sistem desentralisasi dan organisasi yang responsif terhadap demokrasi serta memberikan dampak yang seimbang di masyarakat.

Berdasarkan uraian paradigma diatas, penelitian ini lebih dekat dengan paradigma lima yaitu administrasi publik sebagai administrasi publik. Sesuai dengan pemaparan paradigma kelima, paradigma ini telah menetapkan lokus dan fokusnya secara eksplisit. Fokus dalam penelitian ini ialah evaluasi pelaksanaan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM) Pada tahun 2022 dan 2023 di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara dan lokusnya ialah Kantor Agraria dan Tata Ruang (ATR)/ Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Jepara dan Desa Geneng. Paradigma ini menetapkan tiga fokus utama yaitu teori kebijakan publik, teori organisasi, dan teori manajemen publik, sedangkan penelitian ini lebih mengkaji aspek kebijakn publik.

## **2. Kebijakan Publik**

Jones (dalam Winarno, 2014) menyatakan bahwa kebijakan sering disamakan dengan grand design, program, standar, tujuan, keputusan, proposal. Di sisi lain, Friederich (dalam Winarno, 2014) mendefinisikan kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diajukan oleh pemerintah, kelompok, atau individu dalam suatu konteks tertentu yang menimbulkan tantangan-tantangan dan peluang-peluang bagi kebijakan yang diajukan untuk mencapai suatu tujuan atau sasaran atau mewujudkan maksud tertentu. Dengan demikian, kebijakn dapat

dipahami sebagai hasil dari tindakan penentuan keputusan untuk mencapai tujuan atau sasaran tertentu.

Sedangkan istilah publik dalam kebijakan publik mengacu pada masyarakat secara luas, yang berimplikasi bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah sebagai perwakilan rakyat untuk memenuhi kebutuhan atau kepentingan masyarakat.

Putra (dalam Fermana, 2009) mengartikan kebijakan publik sebagai suatu keputusan untuk melaksanakan program dalam mencapai tujuan untuk masyarakat. Dalam menentukan keputusan pada kebijakan publik, tuntutan masyarakat diakomodasi dan didelegasikan kepada individu atau kelompok dalam model demokrasi perwakilan. Namun, aspirasi sosial dan permintaan setiap individu dalam masyarakat tidak sama karena perspektif individu terhadap preferensi pribadi, etika, kebebasan pribadi, hal pribadi, dan distribusi keadilan.

Mengenai hal tersebut, delegasi yang ditugaskan untuk menyampaikan harapan masyarakat seringkali menghadapi benturan kepentingan. Menurut Anderon (dalam Winarno, 2019), menyatakan kebijakan publik merupakan suatu arah tindakan yang ditentukan oleh individu atau kelompok aktor yang bertujuan menyelesaikan suatu masalah atau isu. Oleh karena itu, kebijakan publik diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap penyelesaian masalah dan berbagai kebutuhan masyarakat.

Penetapan Kebijakan pendaftaran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan kebijakan publik yang ditetapkan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yaitu mempercepat pendaftaran tanah di

Indonesia, karena melihat dilapangan angka kepemilikan tanah masih sedikit dan untuk menurunkan angka kasus sengketa tanah dan lahan yang kerap terjadi.

William Dunn (seperti dikutip oleh Winarno, 2014) mengidentifikasi beberapa tahapan kebijakan publik, yaitu penyusunan agenda (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adaption*), pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*), dan evaluasi kebijakan, lebih jelasnya sebagai berikut:

1) Penyusunan agenda

Masalah-masalah yang ditempatkan pada agenda publik oleh para pejabat publik yang terpilih dan terangkat harus melalui pertimbangan awal apakah layak untuk dimasukkan dalam agenda kebijakan. Beberapa masalah mungkin diabaikan, beberapa menjadi pusat perhatian, dan beberapa ditangguhkan untuk jangka waktu yang lama karena berbagai alasan yang menyertainya.

2) Formulasi kebijakan

Masalah-masalah yang ditempatlan pada agenda kebijakan kemudian ditelaah dan dicarikan solusi oleh para pengambil kebijakan. Solusi-solusi tersebut berasal dari beragam opsi atau alternatif kebijakan. Perumusan kebijakan dilaksanakan dengan menentukan alternatif solusi terbaik yang disarankan oleh aktor kebijakan.

3) Adopsi kebijakan

Salah satu dari beberapa opsi kebijakan yang disarankan oleh perumus kebijakan kemudian diambil untuk diadakan dengan persetujuan dari

mayoritas anggota parlemen, kesepakatan antara pemimpin organisasi atau putusan pengadilan.

4) Implementasi kebijakan

Badan-badan administrasi dan agen-agen pemerintah di tingkat bawah melaksanakan keputusan kebijakan yang dipilih sebagai solusi masalah. Unit-unit administrasi yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan menggerakkan sumber daya manusia dan finansial.

5) Evaluasi kebijakan

Tahapan evaluasi kebijakan menentukan seberapa efektif kebijakan yang telah diterapkan untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi masyarakat. Karena itu ukuran atau kriteria yang dibutuhkan untuk menilai keberhasilan kebijakan diperlukan.

Dalam penelitian ini lebih berfokus pada evaluasi pelaksanaan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM) di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara yang terlaksana pada tahun 2022 dan 2023. Dengan demikian, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana jangkauan Kebijakan PTSL dapat memecahkan persoalan terkait pendaftaran tanah di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara.

### **3. Evaluasi Kebijakan Publik**

Wirawan (2012) menyatakan bahwa evaluasi adalah suatu instrumen yang berasal dari berbagai disiplin ilmu untuk mengukur, mengkaji, dan menghakimi

fenomena ilmiah yang berkaitan dengan implementasi ilmu dalam praktik profesional.

Arikunto dan Cepi (2014) berpendapat lain, ia mengemukakan bahwa evaluasi adalah aktivitas untuk menghimpun informasi mengenai fungsi sesuatu, yang kemudian informasi itu dimanfaatkan untuk menerapkan pilihan yang sesuai dalam membuat sebuah keputusan. Disisi lain Wirawan (2012) berpendapat bahwa evaluasi adalah penelitian untuk menghimpun, mengkaji, dan menampilkan informasi yang berguna tentang objek evaluasi, mengevaluasinya dengan membandingkan dengan kriteria evaluasi dan hasilnya dimanfaatkan untuk membuat keputusan tentang objek evaluasi.

Tujuan evaluasi adalah untuk menentukan tingkat pencapaian objek evaluasi sesuai dengan kriteria yang ditetapkan. Wirawan (2012) mengemukakan beberapa tujuan evaluasi, antara lain: mengetahui dampak kebijakan terhadap masyarakat; memeriksa kesesuaian antara rencana dan realisasi kebijakan; menilai kualitas program berdasarkan standar yang berlaku; mendeteksi dan mengatasi permasalahan yang terjadi dalam kebijakan; meningkatkan kompetensi staff kebijakan; mematuhi peraturan perundang-undangan; mendapatkan sertifikat akreditasi kebijakan; menghitung rasio antara biaya dan manfaat kebijakan; menentukan tindakan yang perlu diambil terkait kebijakan; menunjukkan pertanggungjawaban kebijakan; memberikan umpan balik kepada pimpinan dan staf kebijakan; dan mengembangkan konsep dan metode evaluasi.

Sebagai kesimpulan dari berbagai pandangan yang telah dikemukakan, evaluasi adalah proses sistematis untuk mengukur kondisi suatu objek dengan

menggunakan alat ukur yang sesuai dengan indikator, tujuan, dan manfaat objek evaluasi atau bahkan menyampaikan informasi mengenai objek evaluasi kepada stakeholder. Penelitian ini mengambil objek berupa Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara. Oleh karena itu, penelitian ini beranggapan bahwa evaluasi adalah metode yang sesuai untuk mengukur tingkat pencapaian Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM) di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara.

### **3.1. Evaluasi Kebijakan Publik Menurut Bridgman dan Davis**

Tingkat keberhasilan suatu kebijakan dapat dinilai dari sebuah indikator, menurut Bridgman dan Davis (dalam Badjuri dan Yuwono, 2002) dinilai dari empat indikator yaitu:

#### 1) *Input*

Pelaksanaan kebijakan memerlukan sumber daya pendukung. Indikator *Input* digunakan untuk menilai sumber daya tersebut dan bahan pendukung lainnya yang digunakan selama proses kebijakan. Indikator *Input* dapat berupa SDM, anggaran, dan atau infrastruktur pendukung lainnya. Selain itu, dalam penelitian Andriani MDP, dkk. (2023) Standar layanan atau regulasi menjadi *Input* pendukung dalam pelaksanaan kebijakan, sehingga perlu dinilai.

#### 2) *Process*

Pada tahap implementasi kebijakan, sebuah kebijakan diubah menjadi pelayanan langsung untuk memberikan manfaat kepada masyarakat. Indikator *Process* atau proses digunakan untuk menilai bagaimana pelayanan dari

sebuah kebijakan. Penilaian *Process* dilihat dari aspek efisiensi dan efektivitas dari metode yang dipakai selama pelaksanaan kebijakan

3) *Outputs*

Hasil dari kebijakan menjadi aspek penting yang harus diperhatikan. Indikator *output* atau hasil menilai bagaimana hasil produk yang dihasilkan dari sebuah kebijakan. Misalnya, berapa banyak masyarakat yang mengikuti kebijakan tertentu.

4) *Outcomes*

Kebijakan menghasilkan dampak tertentu. Indikator *outcomes* atau dampak menilai bagaimana masyarakat atau pihak yang menjadi sasaran mengalami dampak dari sebuah kebijakan.

Penelitian ini memilih menggunakan indikator *Input* dan *Process* dari Brigman dan Davis untuk mengevaluasi pelaksanaan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM) di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara. Hasil ini berdasarkan hasil temuan pada lokasi penelitian yang menunjukkan keterkaitan antara indikator *Input* dan *Process* dengan masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan.

### **3.2. Evaluasi Kebijakan Publik Menurut Lester dan Steward**

Tipe evaluasi kebijakan menurut Lester dan Steward (dalam Muh Akbar, 2018) terbagi menjadi empat tipe, yaitu:

1) Evaluasi proses

Evaluasi proses yaitu penilaian bagaimana proses pelaksanaan kebijakan yang sudah dilaksanakan oleh aktor pelaksana kebijakan.

2) Evaluasi dampak

Evaluasi dampak yaitu penilaian bagaimana pengaruh atau dampak yang dihasilkan dari sebuah kebijakan.

3) Evaluasi kebijakan

Evaluasi kebijakan yaitu penilaian atau menguji kecocokan antara hasil dari sebuah kebijakan dengan tujuan yang telah ditetapkan.

4) Meta evaluasi

Meta evaluasi yaitu penilaian terhadap berbagai macam pelaksanaan kebijakan guna menemukan kemiripan-kemiripan tertentu.

Penelitian ini memilih menggunakan evaluasi proses untuk menilai tingkat keberhasilan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM) di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara. Hasil ini berdasarkan hasil temuan pada lokasi penelitian yang menunjukkan keterkaitan antara evaluasi proses dengan masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan.

### **3.3. Evaluasi Kebijakan Publik Menurut William N. Dunn**

Indikator evaluasi menurut William N. Dunn (1999) terdiri dari enam kriteria kinerja kebijakan yang harus dievaluasi, yaitu:

1) Efektivitas

Menurut Willian N. Dunn (1999) efektivitas berkaitan dengan apakah suatu kebijakan mencapai tujuan yang telah ditetapkan atau hasil yang diharapkan.

Menurut Gibson dalam Agus Dharman (2001), “Efektivitas yaitu tingkat pencapaian sasaran serta tujuan yang telah disepakati guna menggapai tujuan

usaha bersama. Seberapa tercapainya sasaran serta tujuan memperlihatkan tingkat keefektivasannya. Hal tersebut akan ditentukan seberapa tingkat pengorbanan yang telah dilakukan”.

## 2) Efisiensi

Jumlah usaha yang diperlukan untuk mencapai tingkat efektivitas tertentu disebut efisiensi. Indikator pengukur yang digunakan untuk melihat efisiensi kebijakan dapat diukur melalui tenaga, biaya, dan waktu. Jika sebuah kebijakan biaya yang dikeluarkan kecil dan mampu mencapai efektivitas tinggi disebut kebijakan tersebut efisien. Sebaliknya, apabila kebijakan mengeluarkan biaya yang besar sedangkan sasaran yang hendak dicapai sederhana, kebijakan tersebut telah melakukan pemborosan dan tidak efisien karena biaya yang dikeluarkan tidak sebanding dengan hasilnya. Menurut The Liang Gie dan Miftah Thoha (1978:8-9) dalam Drs Ibnu Syamsi (2004:4) efisiensi yaitu perbandingan terbalik antara usaha dengan hasil, perbandingan tersebut dapat dilihat dari dua aspek berikut ini: a) Jika suatu usaha menghasilkan hasil yang maksimal dapat dianggap efisien. Maksimal dari kualitas atau kuantitas.; b) Kegiatan dianggap efisien jika hasil tertentu dicapai dengan usaha yang minimal. Usaha ini mencakup lima unsur yaitu tenaga, pikiran, waktu, fisik, ruang, dan benda. Kondisi dikatakan efisien jika terjadi perbandingan yang paling ideal antara *Input* dan *output*. *Input* berupa pikiran, waktu, fisik, ruang, dan benda. Sedangkan *output* berupa kuantitas dan kualitas dari produk yang dihasilkan.

### 3) Kecukupan

Kecukupan berkaitan seberapa jauh tingkat efektivitas kebijakan mampu memenuhi nilai dan kebutuhan. Hubungan yang kuat antara bentuk rumusan kebijakan dengan hasil yang diharapkan menjadi penekanan pada model ini. Sebelum produk kebijakan diresmikan dan dilaksanakan, analisis harus dilakukan untuk memastikan apakah metode yang akan digunakan sesuai dengan tujuan yang akan dicapai. Analisis ini harus menentukan apakah metode tersebut benar atau menyalahi regulasi pelaksanaan yang tidak sesuai. Menurut Winarno (2002:186) Kebijakan publik dapat dianggap cukup jika capaian tujuannya telah dirasa mampu memenuhi berbagai hal. Kecukupan atau *adequacy* berkaitan dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif dapat memuaskan nilai, kebutuhan, atau kesepakatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi, hal tersebut masih berkaitan dengan efektivitas.

### 4) Perataan

Orientasi kebijakan publik pada perataan yaitu udaha atau dampaknya didistribusikan secara merata kepada sasaran kebijakan. Inti dari perataan sendiri yaitu keadilan dan kewajaran. Menurut Dr Ni Luh Gede Astariyani.,SH.,MH (2018) gambaran keadilan sebagai ukuran hak memperoleh keadilan dibangun berdasarkan beberapa asumsi awal yaitu: 1. Aspek keadilan dalam proses hukum; 2. Ketersediaan keadilan bagi masyarakat rentan; dan 3. Keadilan dalam penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam. Keadilan tidak hanya mengandung

makna penegakan hukum yang berkeadilan, tetapi juga berkontribusi pada penurunan tingkat kemiskinan. Terdapat 2 (dua) dimensi yaitu bantuan hukum, dan akses kepada masyarakat.

5) *Responsivitas*

Kesesuaian suatu kebijakan dengan kebutuhan, preferensi, atau nilai dari kelompok masyarakat tertentu menunjukkan tingkat *Responsivitasnya*. Dalam menentukan tingkat keberhasilan, *Responsivitas* yang menjadi acuan utama yaitu reaksi masyarakat penerima kebijakan. Dalam hal ini, indikator untuk melihat *Responsivitas* yaitu apakah kebijakan tersebut memenuhi kebutuhan masyarakat, dan bagaimana animo masyarakat terkait kebijakan. Jika kebijakan mendapat respon positif dari masyarakat maka pelaksana dapat melanjutkan kebijakan. Respon masyarakat didapatkan diawal akan membantu menentukan tindakan untuk pelaksanaan kebijakan selanjutnya.

6) Ketepatan

Ketepatan mengacu pada nilai atau harga dari tujuan kebijakan serta kekuatan asumsi yang melandasi tujuan-tujuan kebijakan.

Penelitian ini memilih menggunakan indikator *Responsivitas* dari William N. Dunn (1999) untuk mengevaluasi pelaksanaan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM) di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara. Selain itu, indikator efisien memiliki kesamaan arti dengan indikator *Input* dan *Process* Hasil ini berdasarkan hasil temuan pada lokasi penelitian yang menunjukkan keterkaitan antara indikator *Responsivitas* dengan masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan.

#### **4. Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM)**

Melalui Pasal 19 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Pemerintah wajib melaksanakan Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Indonesia sebagai bentuk kepastian hukum. Berdasarkan ketentuan Pasal 19 UUPA, pemerintah mengupayakan percepatan tanah dengan menggunakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Percepatan Pendaftaran Tanah melalui PTSL dijelaskan dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang telah diperbaharui melalui Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Menurut Pasal 1 angka 2 Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, PTSL didefinisikan sebagai proses pendaftaran tanah pertama kali yang mencakup seluruh objek pendaftaran tanah di Indonesia, yang dilaksanakan bersamaan di setiap desa/ kelurahan atau wilayah setara. Kegiatan ini melibatkan pengambilan data yuridis dan data fisik dari satu atau lebih objek pendaftaran tanah untuk tujuan pendaftaran tanah.

Dengan mengacu pada Pasal 2 ayat (2) Permen ATR/ BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, tujuan dari PTSL adalah memberikan hak-hak hukum dan perlindungan hukum atas tanah bagi masyarakat, yang didasarkan pada prinsip-prinsip kesederhanaan, kecepatan, kelancaran, keamanan, keadilan, keseimbangan, keterbukaan, dan akuntabilitas,

yang diharapkan dapat meningkatkan kualitas hidup dan kemajuan ekonomi bangsa, serta menekan dan mencegah terjadinya konflik dan sengketa lahan.

Menurut Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Nomor 1/Juknis-100.HK.02.01/I/2022, PTSL dibagi menjadi beberapa kluster berikut:

- a. Kluster 1 (K1) merupakan lahan yang data yuridis dan data fisiknya sesuai dengan kriteria untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanah.
- b. Kluster 2 (K2) adalah lahan yang data yuridis dan data fisiknya sesuai dengan kriteria untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanah, tetapi masih dalam proses peradilan dan/ atau konflik sengketa.
- c. Kluster 3 (K3) diantaranya:
  - a) Kluster 3.1, merupakan produk PTSL sudah selesai dilakukan sampai dengan tahap pengumpulan data fisik, pengumpulan data yuridis dilanjutkan dengan kegiatan penelitian data yuridis, namun tidak dapat dibukukan dan diterbitkan sertifikat hak atas tanah karena subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu, yaitu lokasi (objek) PTSL berada di area peta indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB) (mengacu Surat Sekjen HR.01/634-100/IV/2020 tanggal 20 April 2020).
  - b) Kluster 3.2, merupakan produk dari PTSL yang sudah selesai dilakukan sampai dengan tahap pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis dilanjutkan dengan kegiatan penelitian data yuridis untuk pembuktian hak dan pengumuman data fisik dan data yuridis, namun tidak dapat dibukukan dan diterbitkan sertifikat hak atas tanah karena

tanahnya merupakan objek P3MB, Prk5, ABMAT, Tanah Ulayat; Rumah Negara Golongan III yang belum lunas sewa beli; Objek Nasionalisasi. atau Subjek merupakan Warga Negara Asing, BUMN/BUMD/BHMN, Badan Hukum Swasta; Konsolidasi tanah yang tidak dapat diterbitkan sertipikat sesuai dengan ketentuan.

- c) Kluster 3.3, merupakan produk hasil dari PTSL yang hanya mencapai tahapan pengambilan data fisik dikarenakan keterbatasan dana SHAT pada tahun anggaran saat ini.
  - d) Kluster 3.4, adalah produk PTSL yang dilaksanakan sampai dengan tahap pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis (telah dilakukan pemberkasan) tanpa dilanjutkan penelitian data yuridis untuk pembuktian hak/Pemeriksaan Tanah dikarenakan: Anggaran yang tersedia hanya mencukupi untuk puldasik dan puldadis (pusldatan); dan Pemilik lahan menolak untuk mensertifikatkan tanahnya.
- d. Kluster 4 (K4) yaitu lahan yang sudah memiliki sertifikat hak atas tanah dan sudah tercatat objek dan subjeknya, yang belum terpeta atau berasal dari data geokkp KW4, KW5, KW6, serta buku tanah yang belum dimasukkan ke dalam sistem KKP.

Pelaksanaan Kebijakan PTSL membutuhkan sarana dan prasarana yang mendukung keefektifan pelaksana kebijakan. Sebagai bentuk pengawasan dan partisipasi dalam implementasi PTSL, ART/BPN mengirimkan secara langsung beberapa tim khusus yang bertanggung jawab atas hal tersebut. Selain itu,

ATR/BPN juga mendirikan kantor-kantor sementara atau posko di lokasi-lokasi yang menjadi sasaran PTSL.

Dalam rangka pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, PTSL diimplementasikan untuk semua jenis bidang tanah. Sesuai dengan Permen ATR/BPN Nomor 12 tahun 2017 tentang percepatan PTSL, pada Pasal 3 ayat (2) menyebutkan bahwa objek PSTL mencakup semua bidang tanah, baik yang sudah memiliki hak maupun belum, baik yang merupakan aset negara/ daerah, BUMN/BUMD, Desa, Negara, Masyarakat, Masyarakat Hukum Adat, Hutan, Objek Landreform, Transmigrasi, maupun bidang tanah lainnya. Objek PTSL tersebut termasuk bidang tanah yang telah ditetapkan batasnya ataupun yang akan ditentukan batasnya dalam proses PTSL.

Untuk melaksanakan PTSL, pemohon harus memenuhi syarat dan mengikuti tahapan yang ditetapkan. Syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pemohon adalah:

- 1) Memiliki dokumen kependudukan yang sah, yaitu Kartu Keluarga (KK), dan Kartu Tanda Penduduk (KTP);
- 2) Memiliki surat tanah yang valid, yang dapat berupa Leter C, Akta Jual Beli, Akta Hibah, Berita Acara Kesaksian, atau dokumen lain yang sesuai;
- 3) Memasang tanda batas tanah yang telah disepakati oleh pemilik tanah yang bersebelahan. Menyertakan bukti pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan (PPh);

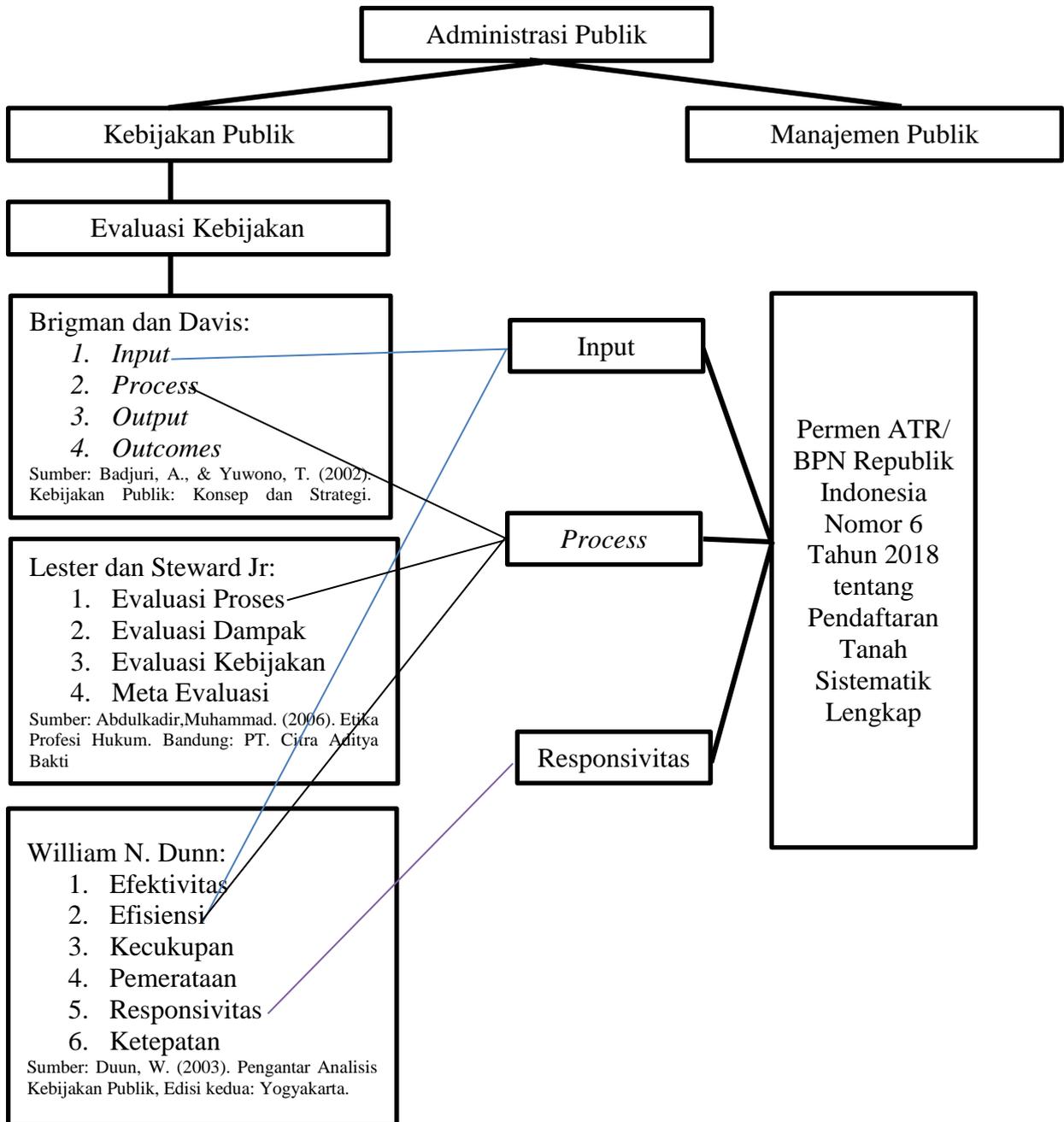


Secara eksplisit, alur pelaksanaan dari penyelenggaraan PTSL menurut  
Juknis PTSL tahun 2023 adalah sebagai berikut:

- 1) Penyuluhan;
- 2) Pengumpulan Data Fisik dan pengumpulan Data Yuridis;
- 3) Penelitian Data Yuridis untuk pembuktian hak;
- 4) Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis serta pengesahanya;
- 5) Penegasan konversi, pengakuan Hak dan Pemberian Hak;
- 6) Pembukuan hak;
- 7) Penerbitan Sertifikat;
- 8) Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan
- 9) Pelaporan.

### 1.5.3. Kerangka Berpikir

Gambar 1. 2 Kerangka Berpikir



## 1.6. Operasionalisasi Konsep

**Tabel 1. 5 Operasional Konsep**

No	Konsep	Fenomena	Gejala
1.	Pelaksanaan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM) yaitu kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak dan menyeluruh untuk semua tanah yang belum terdaftar, tahap pelaksanaannya dilakukan berdasarkan Juknis PTSL.	Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM) berdasarkan Juknis PTSL.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Penyuluhan</li> <li>2) Pengumpulan Data Fisik dan pengumpulan Data Yuridis</li> <li>3) Penelitian Data Yuridis untuk pembuktian hak</li> <li>4) Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis serta pengesahanya</li> <li>5) Penegasan konversi, pengakuan Hak dan Pemberian Hak</li> <li>6) Pembukuan hak</li> <li>7) Penerbitan Sertifikat</li> <li>8) Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan</li> <li>9) Pelaporan</li> </ol>
2.	<p>Faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan Kebijakan PTSL+PM yaitu hal-hal penting di setiap tahapan kebijakan PTSL+PM yang berguna untuk memberikan informasi dalam menganalisis permasalahan pada:</p> <p>2.1. <i>Input</i> merupakan penilaian yang berfokus pada sumber daya dan bahan-bahan dasar untuk menunjang pelaksanaan.</p> <p>2.2. <i>Process</i> merupakan penilaian bagaimana kebijakan ditransformasikan dalam bentuk pelayanan.</p>	<p>2.1. <i>Input</i></p> <p>2.2. <i>Proses</i></p> <p>2.3. <i>Responsivitas</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Sumber daya manusia</li> <li>2) Sarana prasarana</li> <li>3) Dana/ anggaran</li> <li>4) Regulasi.</li> <li>1) Metode/ cara</li> <li>2) Efektivitas</li> <li>3) Efisiensi</li> <li>1) Animo masyarakat</li> <li>2) Memenuhi kebutuhan/kepentingan masyarakat</li> </ol>

	<p>Indikator meliputi aspek efektivitas dan efisiensi dari metode yang dipakai.</p> <p>2.3. <i>Responsivitas</i> merupakan seberapa kebijakan PTSL mampu memenuhi kebutuhan dan preferensi masyarakat</p>		
--	---	--	--

### 1.7. Argumen Penelitian

Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM) dilaksanakan di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara pada tahun 2022 dan 2023. Adanya kebijakan ini membantu masyarakat dalam mendaftarkan tanahnya untuk mendapatkan Sertifikat Hak Atas Tanah yang menjadi tanda bukti hak atas kepemilikan tanah untuk menjamin kepatian hukum. Dalam pelaksanaan kebijakan ini masih menjumpai banyak permasalahan, yaitu kurangnya sarana prasarana yang mendukung, perbulan Oktober 2023, revisi sertifikat di Desa Geneng sebanyak 21 pengajuan, manfaat Kebijakan PTSL+PM di Desa Geneng kurang merata, masyarakat kurang berpartisipasi dalam proses penyuluhan, dalam Juknis tidak ada kepastian waktu pengambalian perbaikan hasil revisi, respon negatif dari masyarakat terhadap kebijakan. Sehingga diperlukan evaluasi kebijakan untuk mengetahui tingkat pencapaiannya, sesuai pendapat Ratumanan (2003:1) evaluasi adalah proses terstruktur dan sistematis untuk mengukur sejauh mana tujuan instruksional tercapai.

## **1.8. Metode Penelitian**

### **1.8.1. Tipe Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif sebagai tipe penelitian. Menurut Basrowi (dalam Meleong, 2009) penelitian kualitatif adalah suatu jenis penelitian yang mana di dalam penelitian tersebut lebih mengutamakan penjelasan dalam bentuk deskripsi yang berupa kata-kata dari seorang informan. Sedangkan Penelitian deskriptif menurut Suharsimi Arikunto (2013) yaitu penelitian yang dilakukan untuk mengalisis keadaan atau kondisi tertentu, dimana hasilnya akan ditulis dalam bentuk laporan penelitian. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menjelaskan dan menganalisis pelaksanaan dan faktor pendukung penghambat pelaksanaan. Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atau PTSL di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara.

### **1.8.2. Situs Penelitian**

Menurut Sugiyono (2014: 13) situs penelitian atau tempat dilangsungkannya penelitian merupakan target ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu tentang suatu hal yang bersifat objektif. Situs penelitian ini pada Kantor Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kabupaten Jepara yang berada di Jl. K. H. A. Fauzan No.2, Pengkol VII, Pengkol Kecamatan Jepara Kabupaten Jepara dan Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara.

### **1.8.3. Subjek Penelitian**

Menurut Sugiyono (2014: 397-399), subjek penelitian adalah pihak yang berhubungan dengan persoalan yang diteliti (informan atau narasumber) untuk

mendapatkan informasi terkait data penelitian yang merupakan sampel dari sebuah penelitian. Teknik yang dipakai untuk menentukan informan yaitu *purposive sampling*. Menurut Sugiyono, *purposive sampling* merupakan teknik pengambilan data dengan menentukan sampel yang sudah dipertimbangkan. pertimbangan yang dipakai untuk memilih subjek penelitian ini yaitu subjek yang mengetahui pelaksanaan PTSL di Desa Geneng. Maka peneliti menetapkan subjek penelitian yaitu:

**Tabel 1. 6 Pemilihan Informan**

No	Status	Teknik Pemilihan	Jumlah
1.	Katua Tim II Panitia Ajudikasi PTSL	<i>Purposive sampling</i>	1
2.	Waka Yuridis	<i>Purposive sampling</i>	1
3.	Satgas Administrasi	<i>Purposive sampling</i>	1
4.	Puldatan PTSL+PM Desa Geneng	<i>Purposive sampling</i>	1
5.	Masyarakat peserta PTSL+PM	<i>Purposive sampling</i>	4
6.	Masyarakat non peserta PTSL+PM	<i>Purposive sampling</i>	2
7.	Analisis Anggaran Pertama	<i>Purposive sampling</i>	1
8.	Ketua Panitia PTSL Desa Geneng	<i>Purposive sampling</i>	1

#### 1.8.4. Jenis Data

Menurut Wiratna Sujarweni (2014: 89-94) data dalam penelitian diklasifikasikan menjadi dua jenis yaitu data berbentuk kualitatif dan kuantitatif. Data kualitatif secara sederhana berbentuk kalimat-kalimat yang didefinisikan.

Sedangkan data kuantitatif berbentuk data dalam bentuk angka. Penelitian ini memanfaatkan data kualitatif, yang mana berupa deskripsi dan tindakan informan, dapat juga berupa data tambahan seperti dokumen, foto, dan sebagainya. Penelitian ini membagi jenis data yang digunakan sebagai berikut:

a. Kata-kata dan tindakan

Pada Penelitian kualitatif yang menjadi sumber data utama adalah kata dan tindakan yang diambil dari seorang informan. Biasanya sumber data ditulis dalam catatan atau melalui video/audio rekaman.

b. Sumber data tertulis

Sumber data tertulis digunakan sebagai data pendukung. Biasanya data tertulis ini dijadikan sebagai sata tambahan yang didapat dari jurnal, web, perpres. Adapun penelitian ini sumber data tertulis yang digunakan oleh peneliti adalah jurnal, berita/web, dan dokumen terkait PTSL.

c. Foto

Foto digunakan sebagai data pelengkap deskriptif. Dari foto yang digunakan dapat digunakan untuk melihat dari segi subjektif dan hasilnya sering dianalisis secara induktif.

#### **1.8.5. Sumber Data**

Menurut Lofland dalam Moleong (2005:157), dalam penelitian kualitatif yang menjadi sumber data utama yaitu tindakan dan kata-kata, selain itu dapat berupa data tambahan dokumen pendukung. Sumber data dalam penelitian ini yaitu:

a. Data Primer

Data primer yaitu data atau informasi yang dikumpulkan oleh peneliti dari sumber di lapangan. Sumber data utama berasal dari informan. Informan yaitu seseorang yang dianggap mengetahui dan memahami tentang objek yang diteliti. Data yang diperoleh berasal dari argumen-argumen yang disampaikan oleh informan yang objektif melalui wawancara terkait pelaksanaan PTSL. Sehingga akan memudahkan peneliti dalam pengumpulan data dan informasi untuk dikembangkan.

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang didapatkan dari dokumen, arsip, jurnal, serta lampiran yang mendukung penelitian. Data sekunder dari jurnal, berita, dan dokumen PTSL terkait digunakan dalam penelitian ini.

### **1.8.6. Teknik Pengumpulan Data**

Menurut Sugiyono dalam Prastowo (2011:207) studi dokumentasi, observasi partisipan, dan wawancara mendalam menjadi teknik pengumpulan data yang utama. Selain itu, gabungan antara teknik tersebut dapat digunakan atau disebut triangulasi. Dengan demikian, dalam penelitian ini peneliti menggunakan tiga teknik pengumpulan data yaitu:

a. Wawancara

Wawancara yaitu pertemuan dua orang atau lebih untuk berbagi ide dan informasi melalui tanya jawab dan hasilnya dapat dikonstruksikan dalam suatu makna tentang topik tertentu (Sugiyono, 2007:72). Wawancara yang dilakukan peneliti yaitu wawancara kepada Ketua Tim II Panitia Ajudikasi

PTSL di Kabupaten Jepara, Waka Yuridis, Satgas Administrasi, Puldatan PTSL di Desa Geneng Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara, Masyarakat peserta PTSL Desa Geneng, Masyarakat non peserta PTSL Desa Geneng, Analisis Anggaran Pertama, Ketua Panitia PTSL Desa Geneng.

b. Studi Pustaka

Dalam studi kepustakaan seorang peneliti berupaya mengumpulkan informasi sebanyak mungkin berkaitan dengan pembahasan penelitian. Informasi yang dikumpulkan bersumber dari jurnal, berita/web, dan dokumen terkait PTSL.

c. Dokumentasi

Menurut Sugiyono (2007:82) dalam buku Prastowo (2011:226) dokumentasi yaitu catatan tentang peristiwa masa lalu. Dalam penelitian ini menampilkan dokumentasi berupa foto narasumber dan peneliti saat proses wawancara. Selain itu, catatan terkait PTSL juga digunakan sebagai dokumentasi pendukung penelitian ini.

### **1.8.7. Analisis dan Interpretasi Data**

Menurut Muhadjir (1998:104) analisis data adalah proses mencari data dan menyusun catatan hasil dari observasi, wawancara, dan proses lainnya untuk memberikan pemahaman peneliti terkait fenomena yang sedang diteliti dan menyajikan temuannya kepada orang lain. Teknik analisis dan interpretasi data dalam penelitian ini menggunakan teknik yang dikembangkan oleh Miles, Huberman, dan Saldana (2014) yang mana terdapat tiga tahapan: *data condensation* (kondensasi data), *data display* (menyajikan data), dan *conclusion*

*drawing and verification* (menarik kesimpulan atau verifikasi), secara rinci yaitu sebagai berikut:

a. Kondensasi Data

Menurut Miles dan Huberman (2014: 10) kondensasi data yaitu proses memilih, memfokuskan, menyederhanakan, mengabstaraksi, dan mengubah data yang ada di catatan lapangan dan transkrip. Menurut Miles dan Huberman seorang peneliti harus selektif dengan mengidentifikasi elemen-elemen mana yang penting dan hubungannya, serta mengumpulkan dan menganalisis data sebagai hasilnya. Pada tahap memfokuskan data peneliti memfokuskan data yang relevan dengan rumusan masalah yang sedang dikaji. Terakhir, membuat rangkuman inti, proses, dan pernyataan yang harus dipertahankan. Pada tahap ini, data yang telah dikumpulkan kemudian dievaluasi khususnya mengenai dengan kualitas dan cakupan data.

b. Penyajian Data

Setelah tahap data dikondensasi dan tahap selanjutnya adalah penyajian data. Pada tahap ini sekumpulan informasi disusun untuk dijadikan dalam kemungkinan akan ditarik menjadi kesimpulan dan pengambilan tindak lanjut. Penyajian data berupa narasi berbentuk grafik, catatan lapangan, matriks, jaringan dan bagan. Penelitian ini akan menyajikan data dari hasil wawancara dengan narasumber.

c. Penarikan Kesimpulan

Dalam model analisis data Miles dan Huberman, penarikan kesimpulan dan verifikasi adalah langkah terakhir. Penarikan kesimpulan awal yang dibuat

hanya bersifat sementara dan akan berubah jika bukti-bukti yang kuat dan mendukung ditemukan pada tahap pengumpulan data berikutnya. Akan tetapi, kesimpulan yang telah dibuat pada tahap awal dapat diterima atau bersifat kredibel apabila didukung oleh bukti yang konsisten dan valid saat peneliti kembali turun ke lapangan untuk mengumpulkan data. Hasil akhir kesimpulan penelitian ini berasal dari data wawancara dari lebih dari satu narasumber yang akan dibandingkan oleh peneliti.

#### **1.8.8. Kualitas atau Keabsahan Data**

Penelitian kualitatif harus memenuhi standar kredibilitas. Penyesuaian ini dilakukan agar hasil penelitian memiliki kepercayaan dan kebenaran data yang tinggi, sesuai dengan kondisi atau fakta sebenarnya di lapangan. Triangulasi merupakan metode yang digunakan peneliti dalam penelitian ini untuk mendapatkan data yang bersifat kredibel. Menurut Denzin dan Lincoln (2009) triangulasi merupakan gabungan atau kombinasi berbagai pendekatan yang digunakan untuk mengkaji fenomena yang saling berhubungan dari berbagai sudut pandang dan perspektif. Menurutnya, triangulasi terdiri dari empat hal, yaitu (1) triangulasi metode, (2) triangulasi antar-peneliti, (3) triangulasi sumber data, dan (4) triangulasi teori. Namun, peneliti menggunakan dua triangulasi untuk kualitas dan keabsahan data penelitian ini, yaitu:

- a. Triangulasi metode berarti membandingkan informasi atau data dengan berbagai cara. Peneliti melakukan triangulasi metode penelitian ini menggunakan wawancara untuk mendapatkan informasi yang kredibel dan gambaran yang lengkap tentang apa yang mereka ketahui. Selain itu, peneliti

menggunakan lebih dari satu narasumber wawancara untuk memastikan bahwa informasi yang partisipan berikan dapat diakui kebenarannya.

- b. Triangulasi sumber yaitu proses untuk mengetahui kebenaran informasi menggunakan berbagai metode dan sumber data yang dikumpulkan. Peneliti menggunakan berbagai dokumen tertulis, surat resmi, catatan resmi, dan gambar atau foto yang diambil langsung dari lokasi penelitian. Dengan menggunakan berbagai sumber data yang disebutkan oleh peneliti, peneliti dapat membuat keyakinan tentang kevalidan data dan menghasilkan bukti atau data baru. Kemudian data ini memberikan perspektif dan pemahaman yang berbeda tentang fenomena yang diteliti oleh peneliti di lokasi penelitian.