

**JARINGAN AKTOR DALAM PROGRAM PERCEPATAN
PENDAFTARAN TANAH DI KOTA SEMARANG**

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Derajat S-2

Program Studi : Magister Ilmu Administrasi

Konsentrasi : Magister Administrasi Publik



Diajukan Oleh :
ITA PUJIASTUTI
14020120420034

DEPARTEMEN ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG

2023

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, Juni 2023

Ita Pujiastuti

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

JARINGAN AKTOR DALAM PROGRAM PERCEPATAN PENDAFTARAN TANAH DI KOTA SEMARANG

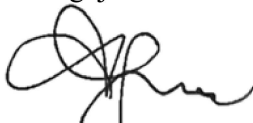
Dipersiapkan dan disusun oleh

ITA PUJIASTUTI
14020120420034

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji
Pada tanggal : 30 Mei 2023

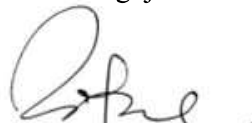
Susunan Tim Penguji

Ketua Penguji/Pembimbing I



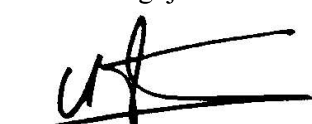
Dr. Dra. Augustin Rina Herawati, M.Si
NIP. 196708151994012001

Penguji I



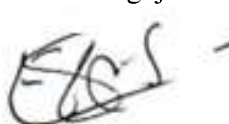
Dr. Ida Hayu Dwimawanti, M.M
NIP. 196708191994032003

Sekretaris Penguji/Pembimbing II



Dr. A.P. Dra. Tri Yuniningsih, M.Si
NIP. 196706021992032001

Penguji II



Prof. Dr. Dra. Endang Larasati Setianingsih, MS
NIP. 195706181983032001

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan
Untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik (M.AP)

Ketua Program Studi
Magister Administrasi Publik
Universitas Diponegoro



Dr. Dra. Augustin Rina Herawati, M.Si
Nip. 196708151994012001

MOTTO

لَهُ مُعَقِّبَاتٌ مِّنْ بَيْنِ يَدَيْهِ وَمَنْ خَلْفَهُ يَحْفَظُونَهُ مِنْ أَمْرِ اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا مَا

بِأَنفُسِهِمْ ۗ وَإِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِقَوْمٍ سُوءًا فَلَا مَرَدَّ لَهُ ۚ وَمَا لَهُمْ مِّنْ دُونِهِ مِنْ وَالٍ

“Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah keadaan suatu kaum, sebelum mereka mengubah keadaan mereka sendiri.”

- (QS. Ar Rad ayat 11)

“Hatiku tenang karena mengetahui bahwa apa yang melewatkanmu tidak akan pernah menjadi takdirku, dan apa yang ditakdirkan untukku tidak akan pernah melewatkanmu”

- (Umar bin Khattab)

あなたのチャンスを作ってください！人生は機会です。一般的に最も遠くに運転した人は、何かをしたいと敢えて望む人です

“Buatlah kesempatanmu! Hidup adalah sebuah kesempatan. Seseorang yang melaju paling jauh pada umumnya adalah dia yang ingin dan berani melakukan sesuatu”

- Japan Quotes

“Don’t compare yourself with anyone in this world. If you do so, you are insulting yourself.”

- Bill Gates

KATA PENGANTAR

Dengan Asma Allah Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, atas Kasih Sayang-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini. Untuk itu penulis ucapkan rasa syukur kehadiran-Nya seraya mengucapkan segala puji bagi Allah Tuhan Semesta Alam, dengan terselesaikannya tesis ini dengan judul “Jaringan Aktor Dalam Program Percepatan Pendaftaran Tanah di Kota Semarang”. Penulisan tesis ini disusun untuk melengkapi salah satu syarat wajib dalam melaksanakan Ujian Tesis di Program S2 Magister Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.

Proses penyusunan tesis ini mengalami beberapa kendala dan hambatan, hal tersebut dapat teratasi atas bantuan berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung, perorangan maupun Lembaga yang telah memberikan kontribusi dalam penyelesaian penyusunan tesis ini. Untuk itu penulis mengucapkan terimakasih terhadap semua pihak dan semoga menjadi amal jariyah.

Penulis menyadari bahwa penyusunan penulisan tesis ini laksana setetes air yang jatuh dalam luasnya samudera, masih diperlukannya desain yang ideal dalam penyelenggaraan program percepatan pendaftaran tanah. Penulis berharap semoga tesis ini dapat sedikit memberikan pengkayaan ilmu dalam Pendidikan. Penulis berharap ada masukan dan saran dari pembaca dalam rangka proses penulisan dan penelitian berikutnya.

Penulis,

Ita Pujiastuti
NIM. 14020120420034

RINGKASAN

Percepatan pendaftaran tanah di Kota Semarang yang dilaksanakan melalui program pendaftaran tanah pertama kali belum terlaksana dengan baik, hal tersebut terlihat dalam realisasi capaian kinerja program PTSL di Kota Semarang yang berada di peringkat akhir. Kota Semarang juga belum berhasil untuk menjadi *pilot project* dalam program Kota Lengkap, hal tersebut dikarenakan kurangnya dukungan, kerjasama serta koordinasi jaringan aktor yang terbentuk, baik itu dengan Pemerintah Kota dan jajarannya, media massa, akademik, dan rendahnya partisipasi masyarakat dan pihak swasta. Akibatnya adalah pajak BPHTB yang masih memberatkan, sosialisasi yang belum merata, kurangnya tenaga pengukuran, kajian akademik yang belum mendalam, kerjasama yang masih rendah antar aktor di tingkat pengambil kebijakan di Kota Semarang. Terkait hal tersebut, perlu adanya identifikasi terhadap jaringan aktor, peran aktor, faktor pendukung dan penghambatnya serta model jaringan aktor dalam program percepatan pendaftaran tanah di Kota Semarang.

Dalam penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif, sehingga peneliti merupakan instrument kunci (*the researcher is the key informan*), hal tersebut didasarkan dari rasa keingintahuan peneliti sehingga peneliti mengumpulkan sendiri data dan informasi untuk mendukung penelitian melalui pengamatan (*observation*), wawancara (*deep interview*) dan dokumentasi. Teknik analisis data menggunakan teori Miles dan Huberman yaitu reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan, dan triangulasi (Sugiyono, 2017).

Hasil dari penelitian adalah sebagai berikut : 1) Identifikasi Aktor dalam percepatan pendaftaran tanah di Kota Semarang terbagi menjadi a) Aktor Primer yaitu Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, DPRD Kota Semarang, Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Tengah dan Kantor Pertanahan Kota Semarang; b) Aktor Sekunder yaitu Tim Ajudikasi PTSL Kota Semarang, Satuan Tugas Fisik dan Yuridis PTSL Kota Semarang; c) Aktor Tersier yaitu Tim Panitia Pendamping PTSL tingkat Kelurahan, Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang, Dinas Pertanian Kota Semarang, Dinas Perikanan Kota Semarang, BAPPEDA Kota Semarang, BAPENDA Kota Semarang, Tata Pemerintahan Kota Semarang, DISTARU Kota Semarang, Lembaga Keuangan, Inspektorat, Media dan Akademisi; d) Aktor Kwarter yaitu masyarakat penerima manfaat; 2) Peran Aktor nya yaitu a) *Policy Creator* yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Kota Semarang; b) Koordinator yaitu Kantor Pertanahan Kota Semarang, Tim Ajudikasi PTSL Kota Semarang, Satuan Tugas Fisik dan Yuridis PTSL Kota Semarang, dan Tim Panitia Pendamping PTSL

tingkat Kelurahan; c) Fasilitator yaitu Kantor Pertanahan Kota Semarang, Tim Ajudikasi PTSL Kota Semarang, Satuan Tugas Fisik dan Yuridis PTSL Kota Semarang, Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang, Dinas Pertanian Kota Semarang, Dinas Perikanan Kota Semarang, BAPPEDA Kota Semarang, Tata Pemerintahan Kota Semarang, DISTARU Kota Semarang, Lembaga Keuangan, Inspektorat, Media dan Akademisi; d) Implementor yaitu Kantor Pertanahan Kota Semarang dan e) Akselerator yaitu Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Tengah, Kantor Pertanahan Kota Semarang dan Tim Ajudikasi PTSL Kota Semarang. Adapun faktor pendukungnya adalah komunikasi yang aktif dan baik serta standar dan sasaran kebijakan yang jelas sesuai dengan peraturan yang berlaku, sehingga kegiatan percepatan pendaftaran tanah dapat dilakukan dan memenuhi target yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, sedangkan faktor penghambatnya adalah sikap implementor yang terkadang berubah-ubah dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dan kemampuan sumber daya yang terbatas. Model jaringan aktor yang terbentuk adalah model interaksi sosial yang terdiri dari interaksi birokrasi pra sertifikasi dengan proses kerjasama (*cooperation*) berbentuk *co-optation* dan *bargaining*, interaksi antar birokrasi dalam proses sertifikasi dengan proses *accommodation* berbentuk *compromise*, *arbitration* dan *mediation*, serta interaksi antar birokrasi pasca sertifikasi dengan proses kerjasama (*cooperation*) berbentuk *coalicion* dan *assimilation*.

Saran yang diberikan oleh peneliti yaitu 1) menjalin komunikasi dan koordinasi yang intens, 2) Adanya riset yang dilakukan oleh akademisi dalam membuat kajian PTSL yang lebih luas dan mendalam, sehingga dapat membantu pemerintah dalam menetapkan kebijakan pertanahan, 3) terhadap beberapa unsur dari satgas fisik diberikan pemahaman dan tanggungjawab pekerjaan serta pelatihan dalam menaikkan skill pengukuran sesuai dengan standar pengukuran Kantor Pertanahan Kota Semarang.

ABSTRAK

Jaringan Aktor dalam Program Percepatan Pendaftaran Tanah di Kota Semarang

Jaringan aktor merupakan kolaborasi yang menekankan hubungan atau interaksi antara aktor-aktor yang terlibat dalam suatu urusan publik tertentu untuk mensukseskan urusan publik tersebut, hal itu sangat bergantung pada koordinasi antar aktor dalam menemukan jalan tengah untuk mencapai tujuan bersama. Jaringan aktor sangat penting dan mendesak dalam akselerasi pelaksanaan program percepatan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kota Semarang. Berbasis teori *Actor Network Theory* (ANT) yang dikemukakan oleh Bruno Latour pada tahun 1987 telah dipakai diberbagai bidang pengetahuan, termasuk bidang sosial, dengan konsep *stakeholders mapping* yang digagas dimana *stakeholder* berinteraksi, bernegosiasi serta adanya toleransi dijadikan dasar serta dimanfaatkan dalam penelitian ini untuk menguraikan model jaringan aktor dalam percepatan pendaftaran tanah sebagai bentuk pelayanan publik. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis peran aktor, serta model jaringan aktor dalam program percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kota Semarang. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dan instrumen kuncinya adalah peneliti (*the researcher is the key informan*). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Kantor Pertanahan Kota Semarang menjadi aktor utama dan berperan sebagai corong pelaksana kebijakan, fasilitator, koordinator dan akselerator. Penelitian ini mengkaji perkembangan kebijakan percepatan pendaftaran tanah di Indonesia dalam kaitannya dengan hubungan-hubungan jejaring antar para pelaku yang mempengaruhi kebijakan di bidang tersebut.

Kata Kunci : Jaringan Aktor, Efisiensi, Pelayanan Publik, *Stakeholders Mapping*, *Land Services*

ABSTRACT

Network of Actors in the Land Registration Acceleration Program in Semarang City

Actor network is a collaboration that emphasizes the relationship or interaction between actors involved in a particular public affair to make the public affairs successful, it is very dependent on coordination between actors in finding a middle way to achieve common goals. The network of actors is very important and urgent in accelerating the implementation of the land registration acceleration program at the National Land Agency of Semarang City. Based on the Actor Network Theory (ANT) theory proposed by Bruno Latour in 1987, it has been used in various fields of knowledge, including the social field, with the concept of stakeholders mapping which was initiated where stakeholders interact, negotiate and have tolerance as the basis and used in this study to describe the model. network of actors in accelerating land registration as a form of public service. This study aims to identify and analyze the role of actors, as well as the network model of actors in the complete systematic land registration acceleration program in the city of Semarang. This study uses a qualitative descriptive method and the key instrument is the researcher (the researcher is the key informant). The results of this study indicate that the National Land Agency of Semarang City is the main actor and acts as a mouthpiece for implementing policies, facilitators, coordinators and accelerator. This study examines the development of policies for accelerating land registration in Indonesia in relation to network relationships between actors who influence policies in this field.

Keywords: Actor Network, Efficiency, Public Services, Stakeholders Mapping, Land Services

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	ii
LEMBAR PENGESAHAN TESIS	iii
MOTTO.....	iv
KATA PENGANTAR	v
RINGKASAN	vi
ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xiv
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
BAB I PENDAHULUAN	2
1.1. Latar Belakang Masalah	2
1.2. Keaslian Penelitian	21
1.3. Rumusan Masalah	22
1.4. Tujuan Penelitian.....	22
1.5. Manfaat Penelitian.....	23
1.5.1 Kegunaan Secara Teoritis	23
1.5.2 Kegunaan Secara Praktis.....	23
1.6. Penelitian Terdahulu.....	24
1.7. Tinjauan Pustaka	32
a. Administrasi Publik	32
b. Paradigma Administrasi Publik	34
c. Kebijakan Publik	36
d. <i>Governance Perspektif</i>	39
e. Konsep <i>Actor Network Theory</i> (ANT)	41
f. Aktor Jejaring Kebijakan.....	42
g. Peran Aktor.....	44
h. Faktor Pendukung dan Penghambat Jaringan Aktor	46
i. Model Jaringan Aktor.....	47

1.8.	Definisi Konseptual dan Definisi Operasional.....	49
1.8.1.	Definisi Konseptual.....	49
1.8.2.	Definisi Operasional.....	49
1.9.	Kerangka Pikir Teoritis	56
1.10.	Metode Penelitian.....	57
a.	Pendekatan Penelitian.....	57
b.	Ruang Lingkup/Fokus Penelitian	58
c.	Lokasi Penelitian	60
d.	Fenomena yang diamati.....	61
e.	Jenis dan Sumber Data	63
f.	Pemilihan Informan	64
g.	Instrumen Penelitian.....	67
h.	Teknik Pengumpulan Data	67
i.	Teknik Analisis Data	69
BAB II	GAMBARAN UMUM SETTING PENELITIAN.....	72
1.1	Letak Geografis dan Administrasi.....	72
1.2	Kondisi Demografi Kota Semarang	76
1.3	Pelayanan Kantor Pertanahan Kota Semarang.....	77
1.4	Program Pendaftaran Tanah di Kota Semarang	81
BAB III	HASIL PENELITIAN JARINGAN AKTOR PERCEPATAN PENDAFTARAN TANAH	89
3.1	Perkembangan Kebijakan Program Percepatan Pendaftaran Tanah di Kota Semarang.....	89
3.2	Area Tugas dan Fungsi Aktor dalam percepatan tanah di Kota Semarang	93
BAB IV	ANALISIS / PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN	100
4.1	Identifikasi Aktor dalam program percepatan pendaftaran tanah di Kota Semarang.....	100
4.1.1	Aktor Primer.....	100
4.1.2	Aktor Sekunder	111
4.1.3	Aktor Tersier	114
4.1.4	Aktor Kwarter	128

4.2	Peran Aktor dalam Program Percepatan Pendaftaran Tanah di Kota Semarang.....	130
4.2.1	Pembuat Kebijakan (<i>Policy Creator</i>).....	130
4.2.2	Koordinator	132
4.2.3	Fasilitator.....	138
4.2.4	Implementor	152
4.2.5	Akselerator	154
4.3	Faktor Pendukung dan Penghambat Jaringan Aktor	163
4.3.1	Faktor Pendukung	164
4.3.2	Faktor Penghambat.....	166
4.4	Model Jaringan Aktor dalam Percepatan Pendaftaran Tanah di Kota Semarang.....	168
4.4.1	Interaksi Pra Sertifikasi	169
4.4.2	Interaksi Dalam Proses Sertifikasi	170
4.4.3	Interaksi Pasca Sertifikasi	172
BAB V	PENUTUP.....	176
5.1	Kesimpulan.....	176
5.2	Saran.....	180
DAFTAR PUSTAKA		182
LAMPIRAN		185

DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1	Realisasi Sertifikat Hak Atas Tanah Kegiatan PTSL Tahun 2020.....	11
Tabel 1. 2	Realisasi Buku Tanah Kegiatan PTSL Tahun 2020.....	12
Tabel 1. 3	Total Bidang Tanah Terdaftar sepanjang Tahun 2020.....	12
Tabel 1. 4	Definisi Operasional Identifikasi Aktor	51
Tabel 1. 5	Definisi Operasional Peran Aktor	52
Tabel 1. 6	Definisi Operasional Pendukung dan Penghambat Jaringan Aktor ...	54
Tabel 1. 7	Definisi Operasional Model Jaringan Aktor	55
Tabel 1. 8	Fenomena Penelitian	61
Tabel 1. 9	Daftar Informan Penelitian.....	65
Tabel 2. 1	Wilayah Administrasi Kota Semarang	74
Tabel 2. 2	Jumlah Penduduk di Kota Semarang (sampai dengan tahun 2021)...	76
Tabel 2. 3	Jumlah Layanan Pertanahan 2022.....	80
Tabel 2. 4	Top 10 Layanan Pertanahan 2022.....	80
Tabel 2. 5	Perbedaan antara PTSL dengan PTSL + Partisipasi Masyarakat.....	84
Tabel 3. 1	Perkembangan Peraturan dan Kegiatan PTSL	89
Tabel 3. 2	Tim Ajudikasi PTSL Kota Semarang	92
Tabel 4. 1	Regulasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap	103
Tabel 4. 2	Kegiatan Akselerasi Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam Percepatan Pendaftaran	109
Tabel 4. 3	Tim Ajudikasi PTSL Kota Semarang	112
Tabel 4. 4	Identifikasi Aktor dalam program percepatan pendaftaran tanah di Kota Semarang	129
Tabel 4. 5	Peran Aktor dalam Percepatan Pendaftaran Tanah di Kota Semarang	159
Tabel 4. 6	Identifikasi Interaksi Aktor Dalam Percepatan Pendaftaran Tanah di Kota Semarang	174

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. 1	Perspektif Global Pengelolaan Pertanahan (dan Ruang) dalam Pembangunan Berkelanjutan	5
Gambar 1. 2	Prosentase Jumlah Tanah di Provinsi Jawa Tengah.....	13
Gambar 1. 3	Realisasi Program Percepatan Pertanahan per Satuan Kerja.....	14
Gambar 2. 1	Wilayah Administratif Kota Semarang	73
Gambar 2. 2	<i>Core Function</i> Badan Pertanahan Nasional Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020.....	78
Gambar 2. 3	<i>Core Function</i> Kantor Pertanahan Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17.....	79
Gambar 2. 4	Capaian Upaya Percepatan Pendaftaran Tanah	83
Gambar 2. 5	Tahapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tahun 2022.....	88
Gambar 4. 1	Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional	102
Gambar 4. 2	Rapat terkait PTSL tahun 2022-2023 oleh Komisi B DPRD Kota Semarang dengan BPN Kota Semarang	106
Gambar 4. 3	Rapat Evaluasi Kinerja PTSL Semester II tahun 2022.....	107
Gambar 4. 4	Kegiatan Akses Reform Kota Semarang.....	110
Gambar 4. 5	Kegiatan Pelatihan oleh Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang	117
Gambar 4. 6	Kegiatan Pelatihan oleh Dinas Pertanian Kota Semarang.....	118
Gambar 4. 7	Kegiatan Pelatihan oleh Dinas Perikanan Kota Semarang.....	120
Gambar 4. 8	Contoh Pemberitaan Media terkait percepatan pendaftaran tanah di Kota Semarang	150
Gambar 4. 9	Sosialisasi Percepatan Pendaftaran Tanah oleh Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Tengah	156
Gambar 4. 10	Model Interaksi pada Jaringan Aktor Dalam Percepatan Pendaftaran Tanah di Kota Semarang	169

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	Penelitian Terdahulu	185
Lampiran 2	Dokumentasi Wawancara dengan Kepala Bagian Tata Usaha Kanwil BPN Provinsi Jawa Tengah	202
Lampiran 3	Dokumentasi Wawancara dengan Koordinator Yuridis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Kantor Pertanahan Kota Semarang ..	203
Lampiran 4	Dokumentasi Wawancara dengan Tim Pendamping PTSL Tingkat Kelurahan	204
Lampiran 5	Dokumentasi Wawancara dengan Ketua Tim Ajudikasi Kota Semarang	205