**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

* 1. **Konsep Administrasi Negara**
     1. **Pengertian Administrasi**

Administrasi adalah usaha dan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan yang meliputi catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan, ketik mengetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Administrasi dalam arti luas adalah seluruh proses kerjasama antara dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna.

Pengertian Administrasi menurut **The liang Gie** yang dikutip oleh **Ulbert (1989:9)** mengatakan: **“Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu”.**

Menurut **Pliffner** yang dikutip oleh **Anggara (2012:21)** menyebutkan: **“Administrasi dapat dirumuskan sebagai pengorganisasian dan penjurusan sumber-sumber yang diinginkan”.**

**H.A Simon** dalam bukunya **Public Administration** yang dikutip oleh **Hadayaningrat (1985:2)**, memberikan definisi administrasi sebagai berikut: **“Administrasi adalah sebagai kegiatan dari pada kelompok yang mengadakan kerjasama untuk menyelesaikan tujuan bersama”.**

Sementara itu, menurut **Nawawi (2003:1)**, administrasi adalah **“kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan”.**

Menurut **Siagian (2008:2)** administrasi adalah: “**Keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan rasionalitas terntentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan”**

Berdasarkan definisi-definisi administrasi diatas menurut **Handayaningrat (1985:3)** ciri-ciri administrasi dapat digolongkan:

1. Adanya kelompok manusia.
2. Adanya kerjasama dari kelompok tersebut.
3. Adanya kegiatan/proses/usaha.
4. Adanya bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan.
5. Adanya tujuan.
   * 1. **Pengertian Administrasi Negara**

Istilah Administrasi Negara dapat dibagi ke dalam dua bentuk yakni Administrasi dan Negara. Administrasi secara etimologis berasal dari bahasa Yunani yaitu *administrare* yang berarti melayani, membantu. Sedangkan dalam bahasa inggris, menggunakan istilah *administration* yang sebenarnya dari kata *Ad* (intensif) dan *ministrare* (*to serve*) yang berarti melayani. Sedangkan Negara secara etimologis berasal dari bahasa inggris *State* yang artinya dalam bahasa latin yaitu status yang berarti keadaan yang tegak dan tetap atau sesuatu yang memiliki sifat yang tegak dan tetap atau lebih sering disebut *Station* yang berarti kedudukan.

Administrasi secara umum dapat diartikan sebagai suatu proses kerjasama yang dilakukan oleh semua Aparatur Negara untuk dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan kebijakan Negara yang telah ditentukan sebelumnya.

Pengertian Administrasi Negara yang dikutip **Atmosudirjo** **(1982:272)** dalam buku **Administrasi dan Managemen Umum** mengatakan: **“Administrasi Publik adalah administrasi dari negara sebagai organisasi dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan”.**

Dari definisi tersebut menjelaskan bahwa administrasi publik berhubungan dengan dua orang atau lebih yang bersifat membahas kenegaraan dalam suatu perjanjian untuk mengejar tujuan bersama di dalam suatu negara.

Menurut **Abdulrachman (1959:2)** dalam buku **Majalah Administrasi Negara** mengemukaan bahwa: **“Administrasi Publik adalah ilmu yang mempelajari pelaksanaan dari politik negara”.**

Pengertian administrasi publik diatas menjelaskan bahwa administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari kekuasaan yang terdiri dari suatu badan atau lembaga politik-politik dari suatu negara ke negara lain.

**Jhon M Pliffner and Robert v Presthus** dalam buku **“Publik Administration”** yang dikutip oleh **Handayaningrat** dalam bukunya **“Pengantar Studi Ilmu Administrasi Studi Ilmu Administrasi dan Management”** **(1985:3)**, mengemukakan : **“Administrasi Negara adalah suatu proses yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan negara”.**

**Dimock** dalam bukunya **“Publik Administration”** yang diterjemahkan oleh **Handayaningrat** dalam bukunya **“Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Management” (1985:3)**, mengemukakan: **“Administrasi Negara adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan atau kewenangan politiknya”.**

**White** dalam **Sukarna (1961:14),** mengemukakan: **“Administrasi Negara terdiri dari semua/seluruh aktivitas/kegiatan yang bertujuan pemenuhan atau pelaksanaan kebijakan negara”**.

Berdasarkan pengetian diatas Administrasi Negara yaitu semua aktivitas atau kegiatan yang bertujuan pelaksanaan kebijakan yang telah disepakati oleh Negara.

**Dimock** dalam **Sukarna (1961:14)** mengemukakan: **“Administrasi Negara adalah suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah dan cara mereka memperolehnya”.**

Sedangkan Menurut **Siagian** dalam bukunya **Filsafat Administrasi (2008:7),** mengatakan bahwa: **“Administrasi Negara merupakan keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara”.**

Jadi dari beberapa pendapat para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa Administrasi Negara merupakan rangkaian kegiatan penyelenggaraan kerjasama yang ikhlas dan sukarela yang dilakukan oleh aparatur negara atau aparatur pemerintahan untuk mengatur dan menjalankan kekuasaan negara guna mencapai tujuan negara secara efektif dan efisien.

**Syafiie (2003:32)**, mengemukakan ada 7 (tujuh) hal khusus dari administrasi Negara, yaitu:

1. Tidak dapat dielakan (*unavoidable*)
2. Senantiasa mengharapkan ketaatan (*expect obedience*)
3. Mempunyai prioritas (*has priority*)
4. Mempunyai pengecualian (*has exceptional*)
5. Puncak pimpinan politik (*top management political*)
6. Sulit diukur (*difficult to measure*)
7. Terlalu banyak mengharapkan dari administrasi publik (*more is expected of public administration*)

* 1. **Konsep Implementasi Kebijakan** 
     1. **Pengertian Kebijakan**

Kata kebijakan dan kebijaksanaan sering dipergunakan dalam studi kenegaraan, namun dalam menterjemahkan masih terdapat kesulitan istilah antara kebijakan dan kebijaksanaan. Sebagian pakar menerjemahkan *policy* sebagai padanan “Kebijakan” dan sebagian yang lainnya menerjemahkannya dengan “Kebijaksanaan”. Meskipun dikalangan para ahli sampai saat ini belum ada kesepakatan yang berlaku mengenai terjemahan dari *policy* tersebut tetapi dalam hal ini peneliti menggunakan istilah kebijakan sebagai arti dari *policy*, untuk membedakan dengan kebijaksanaan (*wisdo*m) dan kebajikan (*virtual*).

Secara etimologi kata kebijakan dan kebijaksanaan berasal dari kata yang sama “bijak” dalam penggunaannya, kata kebijakan dan kebijaksanaan mempunyai makna yang berbeda. **Hoogerwerf** oleh **Alih Bahasa R.L Tobing (1983:3-4)** menjelaskan, bahwa:

**Kebijaksanaan dapat dilukiskan sebagai suatu usaha untuk mencapai saran tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Kebijaksanaan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah. Kebijaksanaan adalah suatu upaya untuk memecahkan, mengurangi atau mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu tindakan yang terarah.**

**James Anderson** dalam **Wahab (2004:2)**: “merumuskan kebijaksanaan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu”.

**Carl Friedrich** dalam **Wahab (2004:3)** menyatakan, bahwa:

**Kebijaksanaan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencari tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.**

Adapun pengertian dari kebijakan menurut beberapa pakar seperti menurut **Robert Eyestone** dalam **Winarno (2007:17)** kebijakan publik dapat didefinisikan dengan suatu hubungan unit pemerintah dengan lingkungan nya tetapi konsep yang diberikan oleh eyestone ini belum pasti atau lemah karena kita ketahui kebijakan publik mencakup semua hal. Adapun pendapat lain yang membatasi apa yang dimaksud kebijakan diberikan oleh **Thomas R. Dye** dalam **Winarno (2007:17)** mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Selanjutnya menurut **Laswell dan Kaplan** dalam **Islamy (2002:5)** mengindentifikasikan kebijakan sebagai ***“A projected programs of goals, values and practices*”**. Definisi ini mengacu kepada kebijakan sebagai program.

Pengertian berikutnya dikemukakan oleh **Raksasataya** dalam **Islamy (2002:17)** memberikan definisi kebijakan sebagai **“sesuatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan”.**

Oleh karena itu suatu tujuan kebijakan memuat tiga elemen yaitu :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Selain itu seorang pakar lain, menyatakan **Richard Rose** dalam **Winarno (2007:17)** mengatakan bahwa:

**Kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri. Dalam definisi ini sebenarnya bersifat ambigu, namun definisi ini berguna karena kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.**

Sementara itu, Amir Santoso mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam kebijakan publik. Menurut **Amir Santoso** dalam **Winarno (2007:19)** membagi pengertian kebijakan publik ke dalam dua wilayah kategori:

1. *Pertama*, kebijakan publik disamakan dengan tindakan-tindakan pemerintah semata, kelompok ini memandang tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan, pelaksanaan, dan penilaian kebijakan. Dengan kata lain kebijakan dipandang sebagai serangkaian intruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.
2. *Kedua*, membedakan kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu dengan kebijakan publik yang memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan. Dan melihat kebijakan publik sebagai serangkaian keputusan dan tindakan, berangkat dari para ahli yang memperhatikan khusus kepada pelaksanaan kebijakan.

Dalam pandangan yang kedua para ahli terbagi kedalam dua kubu, yakni yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu dan yang memandang kebijakan publik sebagai yang bisa diramalkan. Para ahli yang masuk kedalam kubu yang pertama melihat kebijakan publik sebagai dalam tiga lingkungan yakni kebijakan, pelaksana kebijakan dan penilaian. Dengan kata lain menurut kubu ini kebijakan publik secara ringkas dapat dipandang sebagai proses perumusan implementasi dan evaluasi kebijakan.

Lahirnya tahapan kebijakan didalam **Winarno (2007:32)**, menyebutkan beberapa tahapan, yaitu: **“Tahap Penyusunan Agenda, Tahap Formulasi Kebijakan, Tahap Adopsi Kebijakan, dan Tahap Evaluasi Kebijakan**”. Dari beberapa tahapan diatas, yang menjadi fokus dari kajian adalah tahap implementasi dari kebijakan dan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus di implementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi dipandang dalam pengertian luas, tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan Undang-Undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Sedangkan **Howood** **dan** **Gunn** dalam **Indiahono** **(2009:17)** menyatakan bahwa terdapat sepuluh istilah kebijakan dalam pengertian modern yaitu:

1. Sebagai label untuk sebuah bidang aktifitas;
2. Sebagai ekpresi tujuan umum atau aktifitas Negara yang diharapkan;
3. Sebagai proses spesifik;
4. Sebagai keputusan Pemerintah;
5. Sebagai otorisasi formal;
6. Sebagai sebuah program;
7. Sebagai output;
8. Sebagai hasil (*outcome*);
9. Sebagai teori dan model;
10. Sebagai sebuah proses;

Menurut Solichin Abdul Wahab pun mengatakan, bahwa ciri-ciri kebijakan publik adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan publik bertujuan pada perilaku atau tindakan yang direncanakan.
2. Kebijakan publik terdiri dari tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan mengarah ke tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan publik berkaitan yang dilakukan pemerintah di bidang-bidang tertentu, dan disetiap kebijakan diikuti dengan tindakan-tindakan konkrit.
4. Kebijakan publik berbentuk positif dan negatif, dalam positif kebijakan publik mencangkup tindakan pemerintah untuk memperngaruhi suatu masalah sedangkan berbentuk negatif, kebijakan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan masalah-masalah apapun yang mana hal tersebut menjadi tugas pemerintah.

Dengan pengertian-pengertian kebijakan publik diatas disimpulkan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan pemerintah yang bersifat mengatur dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat dan mempunyai tujuan tertentu, berorientasi kepada kepentingan publik (masyarakat) dan bertujuan untuk mengatasi masalah, memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat. Kebijakan juga memuat semua tindakan pemerintah baik yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah yang dalam pelaksanaanya terdapat unsur pemaksaan kepada pelaksana atau pengguna kebijakan agar dipatuhi.

Dengan mengidentifikasi tujuan yang ingin dicapai haruslah memahami isu atau masalah publik, dimana masalahnya bersifat mendasar, strategis, menyangkut banyak orang , berjangka panjang dan tidak bisa diselesaikan secara perorangan, dengan taktik dan strategi maupun berbagai input untuk pelaksanaan yang dituangkan dalam rumusan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah yang ada, rumusan kebijakan merupakan bentuk perundang-undangan, setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik di implementasikan baik oleh pemerintah, masyarakat maupun pemerintah bersama-sama rakyat.

* + 1. **Pengertian Implementasi**

Menurut **Mazamanian dan Sabatier** dalam **Wahab (2004:64**) **bahwa yang dimaksud dengan 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 mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan serta sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan dan mengatur proses implementasinya.

Sedangkan dalam **Pressman** dan **Wildavsky** dalam **Tangkilisan (2003:17)** mendefinisikan implementasi sebagai:

**Interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana-sarana tindakan dalam mencapai tujuan tersebut atau kemampuan untuk menghubungkannya dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya. Implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan kebijakan yang diinginkan**.

Tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi keputusan menurut **Tangkilisan (2003:18)** adalah:

1. Penafsiran, yaitu merupakan kegiatan yang menerjemahkan makna program ke dalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan.
2. Organisasi, yaitu merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program ke dalam tujuan kebijakan.
3. Penerapan yang berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, upah, dan lain-lainnya.

Dalam setiap perumusan kebijakan apakah menyangkut program maupun kegiatan-kegiatan selalu di iringi dengan suatu tindakan pelaksanaan atau implementasi. Betapa pun baiknya suatu kebijakan tanpa implementasi maka tidak akan banyak berarti. Implementasi kebijakan bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan **(Wahab, 2004:59)**. Ini menunjukkan adanya keterkaitan yang erat antara perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan dalam arti walaupun perumusan dilakukan dengan sempurna namun apabila proses implementasi tidak bekerja sesuai persyaratan, maka kebijakan yang semula baik akan menjadi jelek begitu pula sebaliknya.

Dalam kaitan ini, seperti dikemukakan oleh **Wahab (2004:51)**, menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan hanya sekedar impian atau rencana bagus yang tersimpan dalam arsip kalau tidak mampu diimplementasikan.

* + 1. **Pengertian Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumberdaya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Adapun teori implementasi kebijakan menurut pendapat **Van Meter Van Horn** dalam **Agustino (2006:138)** mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

**“Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan”.**

Tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan sasaran ditetapkan terlebih dahulu yang dilakukan oleh formulasi kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi kebijakan terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Sejalan dengan definisi yang di paparkan di atas maka berikut ini adalah pengertian tentang implementasi kebijakan sangat sederhana menurut **Nyimas (2004:9)** bahwa:

**Implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Peradilan, Perintah Eksekutif, atau Intruksi Presiden.**

Implementasi kebijakan merupakan pengejawantahan keputusan mengenai kebijakan yang mendasar, biasanya tertuang dalam suatu Undang-Undang namun juga dapat berbentuk suatu intruksi-intruksi eksekutif yang penting. Idealnya keputusan-keputusan tersebut menjelaskan masalah-masalah yang hendak ditangani, menentukan tujuan yang hendak dicapai dan dalam berbagai cara “menggambarkan struktur” proses implementasi tersebut. Tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah.

Berdasarkan penjelasan di atas **Tachjan (2006:25)** menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak diantara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika *top-down,* maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang sangat penting dalam proses kebijakan. Artinya implemetasi kebijakan menentukan keberhasilan suatu proses kebijakan dimana tujuan serta dampak kebijakan dapat dihasilkan.

Selanjutnya **Agustino (2006:155)** menerangkan bahwa implementasi kebijakan dikenal dengan dua pendekatan yaitu:

**“Pendekatan *top down* yang serupa dengan pedekatan *command and control* (Lester Stewart. 2000:108) dan pendekatan *bottom up* yang serupa dengan pendekatan *the market approach* (Lester Stewart. 2000:108). Pendekatan *top down* atau *command and control* dilakukan secara tersentralisasi dimulai dari aktor di tingkat pusat dan keputusan-keputusan di ambil di tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh admistrator atau birokrat yang berada pada level bawah (*street level bureaucrat)”.***

Bertolak belakang dengan pendekatan *top down,* pendekatan *bottom up* lebih menyeroti implementasi kebijakan yang terformulasi dari inisiasi warga masyarakat. Argumentasi yang diberikan adalah masalah dan persoalan yang terjadi pada level daerah hanya dapat dimengerti secara baik oleh warga setempat. Sehingga pada tahap implementasinya pun suatu kebijakan selalu melibatkan masyarakat secara partisipatif

**Tachjan (2006:26)** menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada yaitu:

1. Unsur pelaksana.
2. Adanya program yang dilaksanakan serta.
3. Target group atau kelompok sasaran.

Unsur pelaksana adalah implementor kebijakan yang diterangkan **Dimock** dalam **Tachjan (2006:28)** sebagai berikut:

**“Pelaksanaan kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusuna program, pengorganisasian, penggerakan manusia, pelaksana operasional, pengawasan serta penilaian”.**

Suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek. Hal ini dikemukakan oleh **Grindle** dalam **Tachjan (2006:31)** bahwa ***"Implementation is that set of activities directed toward putting out a program into effect”.***

Menurut **Terry** dalam **Tachjan (2006:31)** program adalah sebagai berikut:

***“A program can be defined as a comprehensive plan that includes future use of different resources in a integrated pattern and establish a sequence of required actions and time schedules for each in order to achieve stated objective. The make up of a program can include objectives, policies, procedures, methods, standards and budgets”.***

Maksudnya, program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumberdaya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standard dan budjet. Pikiran yang serupa dikemukakan oleh **Siagiaan (2008:85)**, program harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Sasaran yang dikehendaki.
2. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu.
3. Besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya.
4. Jenis-jenis kegiatan yang dilaksanakan dan
5. Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi serta keahlian dan keterampilan yang diperlukan.

Selanjutnya, **Grindle (1980:11)** menjelaskan bahwa isi program harus menggambarkan:

***“Kepentingan yang dipengaruhi (interest effected), jenis manfaat (type of benefit), derajat perubahan yang diinginkan (extend of change envisioned), status pembuat keputusan (site of decision making), pelaksana program (program implementers) serta sumberdaya yang tersedia (resouces commited)”.***

Program dalam konteks implementasi kebijakan publik terdiri dari beberapa tahap, yaitu:

1. Merancang bangun (*design*) program beserta perincian tugas dan perumusan tugas yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu.
2. Melaksanakan (*application*) program dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dan serta sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.
3. Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksana kebijakan. **(Tachjan,2006:35)**

Masih membahas mengenai unsur-unsur implementasi kebijakan publik. Unsur terakhir adalah *target grou*p atau kelompok sasaran. **Tachjan (2006:35)** mendefinisikan bahwa: **“target group adalah yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan”.**

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan berkaitan dengan kelompok sasaran dalam konteks implementasi kebijakan bahwa karakteristik yang dimiliki oleh kelompok sasaran seperti: besaran kelompok, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia serta kondisi sosial ekonomi mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi.

Dari beberapa definisi diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu:

1. Tujuan atau sasaran kebijakan;
2. Aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan
3. Hasil kegiatan.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktifitas atau kegiatan akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Hal ini sesuai pula dengan apa yang di ungkapkan oleh Lester dan Stewar jr dimana dikatakan bahwa implementasi sebagai proses dari suatu hasil (*output*), yaitu: tercapainya atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

Implementasi atau tahap pelaksana kebijakan publik adalah berupa tindakan nyata atau aktifitas konkrit dari yang telah dirumuskan dalam tahap formulasi.implementasi kebijakan merupakan tahap antara diputuskannya suatu kebijakan dengan munculnya konsekuensi-konsekuensi diantara orang-orang yang terkena kebijakan tersebut. Secara garis besarnya fungsi implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai “*outcome*” kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Proses implementasi hanya dapat dimulai apabila sasaran-sasaran dan tujuan-tujuan umum telah dikhususkan dari program kemudian menjadi proyek serta dana telah dialokasikan untuk mencapai tujuan kebijakan publik.

* + 1. **Model-Model Implementasi Kebijakan Publik**

Setelah memahami arti dari implementasi kebijakan publik, berikut ini adalah beberapa model pendekatan implementasi kebijakan publik:

1. **Model Implementasi Kebijakan Merillee S Grindle**

Pendekatan implementasi kebijakan lain dikembangkan oleh **Merilee S Grindle (1980)** dikenal dengan ***Implementation as A Political and Administrative Process*.** Menurut Grindle ada dua variable yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan Implementasi kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian akhir (*outcomes*), yaitu tercapainya atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Pengukur keberhasilan implementasi kebijakan dilihat dari dua hal:

1. Dilihat dari prosesnya dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan rujukan dengan aksi kebijakannya.
2. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor yaitu :
3. *Impact* atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok.
4. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga amanat ditentukan oleh tingkat *Implementability.* Kebijakan ini sendiri, yang terdiri atas *Contens of policy and context of policy.*

1. *Contens of policy* menurut Grindle adalah :
2. *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)
3. *Type of Benefit* (tipe manfaat)
4. *Extend of Change* Envision (derajat perubahan yang ingin dicapai)
5. *Site of Decision* Making (letak pengambila keputusan)
6. *Program Implementor* (pelaksana program)
7. *Resources Commited* (sumber-sumber daya yang digunakan)
8. *Context of Policy* menurut Grindle adalah :
9. *Power, Interest and Strategi of actor Involved* (kekuasaan kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat)
10. *Institution and Regime Characteristic* (karakter lembaga dan rezim yang berkuasa)
11. *Compliance and Responsivenes*s (tingkat kepatuhan dan adanya respon darii pelaksananya)

Setelah pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diterapakan, juga dapat diketahui suatu kebijakan dipengaruhi oleh sesuatu lingkungan, sehingga tingkat perubahan yang diharapkan terjadi.

1. **Model Implementasi George C.Edward III**

Proses pendekatan implementasi kebijakan publik yang dirumuskan oleh **Edward III** berspektif *top down,* **Edward III** dalam **(Agustino 2006:149:154)** menanamkan model implementasi kebijakan publiknya dengan ***Direct and Direct Impact on Implementation.*** Dalam modelnya, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi

Menurut Edward III bahwa komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan implementasi kebijakan publik implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan baik, sehingga keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia setempat. Selaian itu, kebijakan yang harus dikomunikasikan tepat, akurat dan konsisten.

Ada 3 indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi diatas tersebut, yaitu:

1. Transmisi

Penyaluran komunikasi yang baik dapat menghasilkan sesuatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adanya pengertian.

1. Kejelasan

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu para pelaksana membutuhkan fleksibelitas dalam melaksanakan kebijakan.

1. Konsistensi

Perintah yang diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi para pelaksana dilapangan.

1. Sumber daya

Menurut George C. Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu :

1. Staf

Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan kemampuan yang diperlukan.

1. Informasi

Ada dua bentuk informasi yaitu :

“*pertama* informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan perintah.”

“*kedua* informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat didalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum”.

1. Wewenang

Pada umumnya harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalm melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik.

1. Fasilitas

Tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

1. Disposisi

Menurut Edward III yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Hal-hal yang perlu dicermati pada variabel disposisi ini adalah :

1. Pengangkatan Birokrat

Disposisi akan menimbulkan hambatan-hambatan terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksanaan kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi kepada kebijakan yang telah ditetapkan.

1. Insentif

Edward III menyatakan bahwa salah satu tehnik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah memanipulasi insentif. Pada umumnya, orang melakukan tindakan menurut kepentingan sendiri, maka memanipulasi insentif oleh pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan pelaksana kebijakan.

1. Struktur birokrasi

Menurut Edward III, Yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan adalah Struktur Birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerja sama banyak orang ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan meyebabkan sumber-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan.

Dua karakteristik yang dapat mengdongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik, adalah melakukan *Standar Operating Prosedures* (SOPs) dan melaksanakan fragmentasi.

Masih banyak model-model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahlinya seperti model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, dan Model Nakamura dan Smallwood. Maka peneliti menggunakan salah satu model pendekatan implementasi kebijakan publik yang diutarakan oleh Donal Van Meter Carl Van Horn.

Demikian Implementasi Kebijakan Program Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung Barat disesuaikan dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap dan dapat diwujudkan dengan memperhatikan model proses implementasi kebijakan menurut Donal Van Meter Carl Van Horn adalah sebagai berikut :

1. **Model Implementasi Kebijakan Donald Van Metter Carl Van Horn**

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan ini disebut dengan ***A Model of The Policy Implemen*tation.** Proses ini merupakan sebuah abtraksi dan performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi dan berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksanaan dan kinerja kebijakan publik.

Ada enam variabel menurut **Donald Van Metter Carl Van Horn** dalam **Agustino (2006:141-144)** yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik yaitu:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan publik dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan, ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan public hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

1. Sumber daya

Keberhasilan suatu proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menurut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang disyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetesi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangan sulit untuk diharapkan.

Tetapi diluar sumber daya manusia, sumberdaya-sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga, ialah: sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Karena, mau tidak mau, ketika sumberdaya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang menjadi persoalan yang pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian pula dengan sumber daya waktu. Saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi berbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebagian ketidak berhasilan implementasi kebijakan

1. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasi kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksaannya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah prilaku atau tindak laku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu harus berkarakteristik keras dan ketat pada aturan dan sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu merubah prilaku dasar manusia, maka dapat-dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama.

1. Sikap/kecenderungan (*Disposisition)* para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena itu kebijakan yang dilaksanakan bukan hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasaskan. Tetapi kebijakan yang akan implementor pelaksana adalah kebijakan “dari atas” (top down) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bakan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

1. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi, komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi maka asumsinya kesalahan-kesalan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan, begitu juga sebaliknya.

1. Lingkungan Ekonomi, Sosial, Poliitik

Hal terakhir yang juga diperhatikan guna menilai implementasi kebijakan publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusip dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan publik.

Keenam variabel diatas tersebut merupakan variabel yang dapat mempengaruhi kinerja kebijakan publik, variabel diantaranya:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan, merupakan salah satu tolak ukur sebagai langkah awal dari kinerja suatu implementasi dilihat dari potensi dan permasalahan yang ada pada masyarakat itu sendiri. Jika potensi masyarakat dilihat dari sumber daya masyarakat sudah jauh lebih baik maka sulit untuk merealisasikan kebijakan publik tersebut.
2. Sumber Daya, merupakan potensi modal awal bagi para pelaksana kebijakan maupun bagi para objek sasaran kebijakan, dimana ketika sumber daya bagi para pelaksana tidak tersedia terkait program kebijakan yang akan direncanakan, maka kebijakan publik tidak akan terealisasi dengan baik begitupun sebaliknya ketika potensi sumber daya manusia sebagai objek dari sasaran kebijakan itu minim seperti pada tingkat pendidikan, ekonomi dan indeks pembangunan manusia yang minim di masyarakat maka realisasi dari kebijakan yang akan di implementasikan pemerintah kepada masyarakat akan terhambat.
3. Karakteristik agen pelaksana, salah satu sikap terkait dengan ketegasan para agen pelaksana kebijakan terhadap objek kebijakan, demi ketertiban proses dari implementasi kebijakan.
4. Sikap/kecenderungan (*Diposisition*) para pelaksana merupakan suatu sikap sepihak yang diambil oleh para pelaksana kebijakan tanpa adanya kordinasi langsung kepada publik terkait program yang kebijakan yang diselenggarakan.
5. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, komunikasi disini adalah kordinasi yang merupakan alat komunikasi yang baik, dimana salah satu kebijakan yang dilaksanakan kepada level masyarakat tentunya ada kaitannya dengan organisasi lembaga atau dinas terkait maka dari itu kordinasi yang baik antar organisasi dan lembaga terkait akan sangat menimalisir kesalahan yang akan terjadi pada implementasi kebijakan.
6. Lingkungan ekonomi,sosial,dan politik merupakan faktor eksternal sebagai pendorong keberhasilan dari kebijakan yang di programkan oleh pemerintah

Peneliti mengambil teori kebijakan menurut **Donald Van Metter Carl Van Horn** dalam **Agustino (2006:141)** dengan alasan :

1. Secara akademis, bahwa variabel yang terkandung didalam teori Donald Van Metter Carl Varn Horn (Agustino, 2006:141) di bandingan teori menurut pakar lainnya relative mendukung kegiatan penelitian.
2. Secara praktis, sehubungan dengan keterbatasan baik waktu, tenaga dan biaya. Sebagaimana jadwal terlampir relative dapat mendukung kegiatan penelitian yang dilakukan oleh peneliti di Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung Barat
   1. **Konsep Pendaftaran Tanah** 
      1. **Landasan Hukum Pendaftaran Tanah**

Beberapa landasan Pendaftaran Tanah adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

Pasal 19 UUPA mengatur:

1. Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tanah tersebut meliputi kegiatan: a) pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah, b) pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, c) pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial, ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraan menurut pertimbangan Menteri.
4. Biaya pendaftaran tanah akan diatur dengan Peraturan Pemerintah dengan ketentuan bagi rakyat tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ditetapkan dan diundangkan pada Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 1997 dan penjelasannya diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696 pada tanggal 8 Juli 1997. Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku 3 bulan sejak tanggal diundangkannya dan sejak tanggal tersebut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku lagi. Meskipun dinyatakan tidak berlaku tetapi produk hukum yang telah dihasilkannya masih tetap berlaku.

Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur bahwa semua peraturan perundang-undangan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah ada tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau diubah ataupun diganti berdasar Peraturan Pemerintah baru. Dan hak-hak yang didaftar serta hal-hal lain yang dihasilkan dalam kegiatan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemeritah Nomor 10 Tahun 1961 tetap sah sebagai hasil pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah baru. Oleh karena itu tidak alasan untuk menunda pendaftaran tanah dengan alasan perangkat hukumnya belum ada.

Sebagai implementasi dari Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, maka diterbitkanlah beberapa peraturan-peraturan diantaranya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Pertauran ini dianggap tidak sesuai dengan perkembangan dan tuntutan akan kepastian hukum Hak Atas Tanah, sehingga diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1996 tentang Pendaftaran Tanah tertanggal 8 Oktober 1997, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997. Walaupun Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tidak berlaku lagi, namun pertauran pelaksana yang menyertainya tetap dinyatakan berlaku sepanjang tidak bertentangan, diubah atau diganti Peraturan Pemerinta Nomor 24 Tahun 1997.

**Maria S.W Sumardjono (1997:13)**  menyatakan bahwa terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dilatarbelakangi oleh kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang semakin memerlukan dukungan kepastian hukum dibidang pertanahan. Sedangkan cara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersediannya perangkat peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumberdaya pendukungnnya.

1. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap.
   * 1. **Pengertian Pendaftaran Tanah**

Menurut **A.P Parlindungan (1990:17)**, pendaftaran tanah berasal dari bahasa Belanda *Kadaster* atau *Cadastre* suatu istilah teknis untuk suatu rekaman (*record*), menunjukkan kepada luas, nilai kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa latin *“Capistratum”* yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi *(Capotatio Terrens).* Dalam arti yang tegas, *Cadastr*e adalah record pada lahan, nilai dari pada tanah dan pemegang haknya untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadastre* merupakan alat yang tepat dalam memerikan uraian tersebut dan juga sebagai *Cobtinous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.

Istilah pendaftaran tanah dalam bahasa latin disebut *“Capistratum*” di Jerman dan Italia disebut *“Calastro”,* di Perancis disebut *“Cadastre”*, di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah *“Kadastrale”* atau ***“****Kadaster”.* Maksud dari *Capistratum* atau *Kadaster* dari segi bahasa adalah suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak Romawi, yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menujukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak suatu bidang tanah. Sedangkan kadaster yang modern bisa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan. Sebutan pendaftaran tanah atau *land registration:* menimbulkan kesan, seakan-akan objek utama pendaftaran atau satu-satunya objek pendaftaran tanah. Memang mengenai pengumpulan sampai penyajian data fisik, tanah yang merupakan objek pendaftaran, yaitu untuk dipastikan letaknya, batas-batasnya, luasnya dalam peta pendaftaran dan disajikan juga dalam “daftar tanah”.

Lebih lanjut **Harsono (2005:474)** mengatakan 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 dan yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai 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.**

Sedangkan pendaftaran tanah menurut **Silviana (2004:252)** adalah :

**Suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengumpulkan data fisik dan data yuridis dari bidang-bidang tanah yang akan didaftar. Sehingga dikatakan, bahwa pendaftaran tanah merupakan proses administrasi yang merupakan kewenangan dari Kantor Pertanahan untuk menghasilkan sebuah sertipikat sebagai suatu tanda bukti hak kepemilikan atas sebidang tanah.**

Sejalan dengan pengertian diatas pendaftaran tanah menurut pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian sertifikat, sebagai 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.

Kata-kata “suatu rangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan dengan satu dengan yang lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersediaannya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan bagi rakyat. Kata “terus menerus” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, hingga tetap sesuai dengan keadaan terakhir. Kata “teratur” menunjukkan, bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah **(Harsono, 2005:73)**

Berdasarkan rumusan pengertian dari pendaftaran tanah diatas, dapat disebutkan bahwa unsur-unsur dari pendaftaran tanah yaitu:

1. Rangkaian kegiatan, bahwa kegiatan yang dilakukan dalam pendaftaran tanah adalah kegiatan mengumpulkan baik data fisik maupun data yuridis dari bidang-bidang tanah.
2. Oleh pemerintah, bahwa dalam kegiatan pendaftaran tanah ini terdapat instansi khusus yang mempunyai wewenang dan berkompeten, Badan Pertanahan Nasional (BPN)
3. Teratur dan terus menerus, bahwa proses pendaftaran tanah merupakan suatu kegiatan yang didasarkan dari peraturan perundang-undangan, dan kegiatan ini dilakukan secara terus menerus, tidak berhenti sampai dengan seseorang mendapatkan tanda bukti hak.
4. Data tanah, bahwa hasil pertama dari proses pendaftaran tanah adalah, dihasilkannya data fisik dan data yuridis. Data fisik memuat data mengenai tanah, antara lain: lokasi, batas-batas, luas bangunan, serta tanaman yang ada diatasnya. Sedangkan data yuridis memuat data mengenai haknya antara lain: hak apa, pemegang haknya, dll.
5. Wilayah, bisa merupakan wilayah kesatuan administrasi pendaftaran yang meliputi seluruh wilayah Negara.
6. Tanah-tanah tertentu berkaitan dengan objek dari pendaftaran tanah.
7. Tanda bukti, adanya tanda bukti kepemilikan hak yang berupa sertifikat

Berdasarkan uraian diatas maka diketahui bahwa pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada diwilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jainan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharaannya.

* + 1. **Tujuan Pendaftaran Tanah**

Tujuan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan, sebagaimana pada garis besarnya telah dikemukakan dalam pendahuluan tujuan pendaftaran tanah seperti yang dinyatakan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah:

1. 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.
2. 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.
3. Untuk terselenggarakannya tertib administrasi pertanahan. Terselenggarakannya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan, tertib administrasi di bidang pertanahan untuk mencapai tertib administrasi tersebut disetiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftarkan.

Untuk penyajian data tersebut diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota data tersebut dikenal sebagai daftar umum yang terdiri dari atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat, ukur, buku tanah dan daftar nama para pihak yang berkepentingan terutama calon pembeli dan calon kreditur. Dalam melakukan suatu perbuatan hukum mengenai suatu bidang tanah atau satuan rumah susun tertentu perlu masyarakat mengetahui data yang tersimpan dalam daftar-daftar di Kantor Pertanahan. Data tersebut bersifat terbuka umum ini sesuai dengan salah satu asas pendaftaran tanah yaitu terbuka seperti yang dinyatakan dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 karena terbuka untuk umum daftar-daftar dan peta-peta tersebut disebut sebagai daftar umum.

Berikut merupakan penjelasan mengenai hal-hal diatas tersebut :

1. Peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah.
2. Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran.
3. Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian yang diambil datanya dari peta pendaftarannya.
4. Daftar nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan suatu ha katas tanah atau hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atas satuan rumah susun oleh orang perseorangan atau badan hukum tertentu.

Terdapat beberapa asas dari pendaftaran tanah menurut **Hermit Herman (2004:164-165)**, yaitu asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka berikut merupakan penjelasannya:

1. Asas sederhana, pendaftaran tanah yang dimaksud sederhana dalam pelaksanaanya agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya, dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama ha katas tanah.
2. Asas aman, dimaksud untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
3. Asas terjangkau, dimaksud keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan khususnya sengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.
4. Asas mutakhir, dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan datanya, dan data yang tersedia harus menunjukaan keadaan yang mutakhir untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan yang terjadi di kemudian hari.
   * 1. **Pelaksanaan Pendaftaran Tanah**

Pelaksanaan pendaftaran tanah mempunyai sistem yang berbeda antara negara yang satu dengan negara lainnya namun yang banyak yang diikuti adalah sistem pendaftaran yang berlaku di Australiayang lazim disebut sistem *Torrens*. *Torrens* ketika menjadi anggota *First Colonial Ministry* dari Provinsi South Australia mengambil inisiatif untuk mengintroduksi pendaftaran tanah, yang di Australia terkenal sebagai *real Property Act* Nomor 15 Tahun 1857-1858, sistem ini kemudia dikenal di dunia dengan sistem Torrens atau *Torrens System*. Penerapan sistem ini berawal dari cita suatu ketentuan bahwa manakala seorang mengklaim sebagai pemilik *fee simple* baik karena undang-undang atau sebab lain harus mengajukan suatu pemohonan agar lahan yang bersangkutan diletakkan atas namanya. Permohonan ini kemudian diteliti oleh *Barrister and Conveyancer* yang terkenal sebagai *examiner of title* (pemeriksaan alas hak) dan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 disebut Panitia A/B atau Panitia Ajudikasi oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 **(Effendi Perangin 1994:166).**

Selanjutnya menurut **Effendi Perangin (1994:167)** dalam memeriksa kelayakan sebuah pemohonan yang diajukan oleh pemohon maka lahan tersebut akan diuji dan berkesimpulan:

1. Bahwa lahan yang dimohon didaftarkan tersebut baik dan jelas.
2. Bahwa atas pemohonan tidak ada sengketa dalam pemilikan tersebut.
3. Bahwa atas permohonannya secara meyakinkan dapat diberikan.
4. Bahwa atas bukti dari alas hak tidak ada orang yang berprasangka terhadap dan berkeberatan terhadap kepemilikan pemohon.

Sedangkan menurut **Bachtiar Effendie (1993:103)** pendaftaran tanah berdasarkan sistem *Torrens* mempunyai kelebihan dan kelemahan. Keuntungan sistem *Torrens* ini yaitu:

1. Menetapkan biaya-biaya yang tak dapat diduga sebelumnya.
2. Meniadakan pemeriksaan yang berulang-ulang.
3. Meniadakan kebanyakan rekaman.
4. Secara tegas menyatakan dasarnya.
5. Melindungi terhadap kesulitan yang tidak tersebut dalam sertifikat.
6. Meniadakan (hampir tak mungkin) pemalsuan.
7. Tetap memelihara sistem tersebut tanpa menambahkan kepada teks asli yang menjengkelkan oleh karena yang memperoleh kemanfaatan dari sistem tersebut yang membayar biaya.
8. Meniadakan alas hak pajak.
9. Memberikan suatu alas hak yang abadi oleh karena negara menjaminnya tanpa batas.

Disamping keuntungan yang terdapat dalam sistem pendaftaran Torrens tersebut terdapat juga kerugian penggunaan pendaftaran tersebut yaitu:

1. Mengganti kepastian dan ketidak pastian.
2. Silang dan waktu penyelesaian dari bulan menjadi harian.
3. Mengubah menjadi singkat dari kejelasan dan ketidak jelasan dan bertele-tele.

Lebih lanjut lagi menurut **A.P Parlindungan (1990:76-78)** memaparkan pada dasarnya dalam sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan mengenai apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyampaian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Penyelenggaraan pendaftaran tanah terdapat dua sistem, yaitu pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan pendaftaran hak (*registration of titles*). Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, setiap pemberian atau penciptaan hak baru, peralihan serta pembebanannya dengan hak yang lain, harus dibuktikan dengan suatu akta.

Berikut merupakan penjelasan mengenai hal diatas:

1. Sistem Pendataran Akta (*Registration of deeds*)

Sistem pendaftaran akta, akta-akta yang memuat data yuridis tanah yang bersangkutan tersebut yang didaftar oleh pejabat pendaftaran tanah. Pejabat pendaftaran tanah bersifat pasif. Ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar. Tiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Maka dalam sistem ini, data yuridis yang diperlukan wajib dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Cacat hukum dalam suatu akta bisa mengakibatkan tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian. Untuk memperoleh data yuridis harus dilakukan dengan apa yang disebut “*title search*”, yang bisa memakan waktu dan biaya, karena untuk *title search* diperlukan bantuan ahli. Oleh karena kesulitan tersebut, Robert Richard Torrens menciptakan sistem baru yang lebih sederhana sistem pendaftaran ini disebut “*registration of titles*”, yang dikenal dengan sistem Torrens.

1. Sistem Pendaftaran Hak (*Registration of Titles*)

Sistem pendaftaran hak setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian, juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya yang terjadi tersebut disediakan suatu daftar isian yang disebut register atau buku tanah (menurut Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961). Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftar hak yang diberikan dalam buku tanah. Demikian juga akta pemindahan dan pembebanan hak yang berfungsi sebagai sumber data untuk mendaftar perubahan-perubahan pada haknya dalam buku tanah dan pencatatan perubahan, kemudian oleh pejabat pendaftaran tanah (PPT) dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan, sehingga ia harus bersikap aktip.

Maka untuk penyelenggaraan suatu *legal cadastre* kepada para pemegang hak atas tanah diberikan surat tanda bukti yang sehingga dapat dengan mudah membuktikan bahwa benar ia adalah yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Data yang tersedia di Kantor Pejabat Pendaftaran Tanah adalah bersifat terbuka bagi masyarakat umum yang memerlukannya. Oleh sebab itu, diperlukan jaminan atas kebenaran data yang disajikan tersebut untuk melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah terdaftar. Untuk menjamin kebenaran tersebut tergantung dari sistem publikasi apa yang digunakan oleh negara yang bersangkutan.

Selanjutnya dalam pendaftaran tanah dikenal dua macam sistem publikasi, yaitu sistem publikasi positif dan publikasi negatif.

1. Sistem Publikasi Negatif

Menurut **Harsono (2005:82)**, dalam pendaftaran tanah yang menggunakan sistem publikasi negatif, negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa orang yang terdaftar sebagai pemegang hak benar-benar orang yang berhak karena menurut sistem ini bukan pendaftaran tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli. Pendaftaran tidak membikin orang yang memperoleh hak dari pihak yang tidak berhak menjadi pemegang hak yang baru.

Dalam sistem publikasi negatif berlaku asas *nemo plus juris,* artinya orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sediri punyai. Maka data yang yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan.

Berikut merupakan ciri-ciri sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah menurut **Urip Santoso (2010:64)**, yaitu:

1. Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran akta (*Registration of deed*)
2. Sertipikat yang diterbitkan sebagai tanda bukti hak bersifat kuat, yaitu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat dianggap benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya oleh alat bukti yang lain. Sertpikat bukan sebagai satu-satunya tanda bukti hak.
3. Negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa data fisik dan yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar.
4. Sistem publikasi ini menggunakan lembaga kadaluwarsa (*acquisitive verjaring atau adverse possessive).*
5. Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertipikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertipikat ataupun gugatan ke pengadilan untuk meminta agar sertipikat dinyatakan tidak sah.
6. Petugas pendaftaran tanah bersifat pasif, yaitu hanya menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran tanah.

1. Sistem Publikasi Positif

Lebih lanjut, menurut **Arie S. Hutagalung (2005:81),** dalam pendaftaran tanah yang menggunakan sistem publikasi positif, orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Dalam sistem ini, negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dikeluarkan adalah benar.

Berikut merupakan ciri-ciri sistem publikasi positif dalam pendaftaran tanah menurut **Urip Santoso (2010:64)**, yaitu:

1. Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*).
2. Sertipikat yang diterbitkan sebagai tanda bukti hak yang bersifat mutlak, yaitu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat tidak dapat diganggu gugat dan memberikan kepercayaan yang mutlak pada buku tanah.
3. Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar.
4. Pihak ketiga yang memperoleh tanah dengan itikad baik mendapatkan perlindungan hukum yang mutlak.
5. Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertpikat mendapatkan konpensasi dalam bentuk yang lain.
6. Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah membutuhkan waktu yang lama, petugas pendaftaran tanah melaksanakan tugasnya dengan sangat teliti, dan biaya yang relative lebih besar.

Maka sistem publikasi yang dianut oleh Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Sistemnya bukan negatif murni, karena dinyatakan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang belaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan dalam Pasal 23,32 dan 38 Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.

Selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam peraturan pemerintah ini, tampak jelas bahwa usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Artinya selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, maka data yang disajikan dalam buku tanah dan peta pendaftaran harus diterima sebagai data yang benar, demikian juga yang terdapat dalam sertipikat hak. Jadi data tersebut sebagai alat bukti yang kuat. Namun demikian sistem publikasinya juga bukan positif, seperti yang tercantum dalam penjelasan Umum C/7 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 “pembukuan sesuatu hak dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan, bahwa orang yang sebenarnya berhak atas tanah itu, akan kehilangan haknya, orang tersebut masih dapat menggugat hak dari orang yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak”. Jadi cara pendaftaran yang diatur dalam peraturan ini tidaklah positif, tetapi negatif.

* + 1. **Objek dan Sistem Pendaftaran Tanah**

Menurut Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria, sistem penguasaan tanah di Indonesia yang merupakan hak perorangan mengakui adanya berbagai objek hak atas tanah berikut :

1. Hak milik, hak milik digambarkan sebagai “hak yang paling penuh dan paling kuat yang bisa dimiliki atas tanah dan yang dapat diwariskan turun temurun”. Suatu hak milik dapat dipindahkan kepada pihak lain. Hanya warga negara Indonesia (individu) yang bisa mendapatkan hak milik, sedangkan jika menyangkut korporasi maka pemerintah akan menentukan korporasi mana yang berhak mendapatkan hak milik atas tanah dan syarat-syarat apa yang harus dipenuhi oleh korporasi untuk mendapatkan hak ini. Hak atas tanah menurut hukum adat yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria dengan nama apapun juga akan ditegaskan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional setelah mendengar kesaksian dari masyarakat setempat, dikonversi menjadi hak milik.
2. Hak guna usaha, suatu hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikontrol secara langsung oleh negara untuk waktu tertentu yang dapat diberikan kepada perusahaan yang berusaha dibidang pertanian, perikanan atau peternakan. Suatu hak guna usaha hanya dapat diberikan atas tanah seluas minimum 5 ha, Hak guna usaha bisa dipindahkan ketangan pihak lain. Jangka waktu pemberian hak guna usaha diberlakukan dengan ketat (maksimum 25 tahun). Hanya warga negara Indonesia dan badan usaha yang dibentuk berdasarkan undang-undang Indonesia dan berdomisili di Indonesia yang dapat memperoleh hak guna usaha. Hak guna usaha juga dapat dipergunakan sebagai kolateral pinjaman dengan menambahkan hak tanggungan (*security title*)
3. Hak guna bangunan, hak guna bangunan digambarkan sebagai hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan diatas tanah yang dimiliki oleh pihak lain untuk jangka waktu maksimum 30 tahun. Suatu hak guna bangunan dapat dipindahkan kepada pihal lain. Kepemilikan hak guna bangunan juga hanya bisa didapatkan oleh warga negara Indonesia dan perusahaan yang didirikan dibawah hukum Indonesia yang berdomisili di Indonesia.
4. Hak pakai, hak pakai adalah hak untuk memanfaatkan, atau mengumpulkan hasil dari tanah yang secara langsung dikontrol oleh negara atau tanah yang dimiliki oleh individu lain yang memberi pemangku hak dengan wewenang dan kewajiban sebagaimana dijabarkan dalam perjanjian pemberian hak. Suatu hak pakai dapat diberikan untuk jangka waktu tertentu, atau selama tanah dipakai untuk suatu tujuan tertentu, dengan gratis, atau untuk bayaran tertentu, atau dengan imbalan pelayanan tertentu. Selain diberikan kepada warga negara Indonesia, hak pakai juga dapat diberikan kepada warga negara asing yang tinggal di Indonesia. Dalam kaitannya dengan tanah yang langsung dikontrol oleh negara, suatu hak pakai hanya dapat dipindahkan kepada pihak lain jika mendapatkan ijin dari pejabat yang berwenang.
5. Hak bangunan atas satuan bangunan bertingkat, adalah hak milik atas suatu bangunan tertentu dari suatu bangunan bertingkat yang bertujuan peruntukan utamanya digunakan secara terpisah untuk keperluan tertentu dan masing-masing mempunyai sarana penghubung ke jalan umum yang meliputi antara lain suatu bagian tertentu atas suatu bidang tanah bersama. Hak milik atas satuan bangunan bertingkat lainnya.
6. Hak sewa, suatu badan usaha atau individu memeliki hak sewa atas tanah berhak memanfaatkan tanah yang dimiliki oleh pihak lain untuk pemanfaatan bangunan secara membayar sejumlah uang sewa kepada pemiliknya. Pembayaran uang sewa ini dapat dilakukan sekaligus atau secara bertahap, baik sebelum maupun setelah pemanfaatan lahan tersebut. Hak sewa atas tanah dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia, warga negara asing, badan usaha termasuk badan usaha asing. Hak sewa tidak berlaku diatas tanah negara.
7. Hak untuk membuka tanah dan hak untuk memungut hasil hutan, hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan hanya bisa didapatkan oleh warga negara Indonesia dan diatur oleh Peraturan Pemerintah. Menggunakan suatu hak memungut hasil hutan secara hukum tidaklah serta merta berarti mendapatkan hak milik (*right of ownership*) atas tanah yang bersangkutan. Hak untuk mebuka lahan dan memungut hasil hutan merupakan hak atas tanah yang diatur didalam hukum adat.
8. Hak tanggungan, hak tanggungan tercantum dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 sehubungan dengan kepastian ha katas tanah dan objek yang berkaitan dengan tanah (*Security Title on Land and Land-Related Objects*) dalam kasus hipotek **(Harsono 2005:77-79)**.

Menurut **Harsono (2005:80),** sistem pendaftaran yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Bukan sistem pendaftaran akta. Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti yang terdaftar.

Hak atas tanah, Hak pengelolaan, tanah wakaf dan Hak milik atas satuan rumah susun didaftar dengan membukukan dalam buku tanah, yang memuat data yuridis data fisik bidang tanah yang bersangkutandan sepanjang surat ukurnya dicatatat pula pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti, bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang hak dan bidang tanahnya siuraikan dalam surat ukur secara hukum yang terdaftar. Menurut Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sertipikat sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar sebelumnya dalam buku tanah.

* + 1. **Kegiatan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran secara sistematik dan sporadik. Pendaftaran sistematik dilaksanakan atas prakarsa Badan Pertanahan Nasional yang didasarkan atas suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan yang berkesinambungan. Pelaksanaannya didasarkan pada wilayah yang ditunjuk oleh Menteri atas usul Kakanwil Badan Pertanahan Nasional provinsi. Satuan lokasi pendaftaran tanah secara sistematik adalah seluruh atau sebagian wilayah desa atau kelurahan.

Usulan lokasi tersebut diutamakan desa atau kelurahan yang:

1. Sebagian wilayahnya sudah didaftarkan secara sistematik.
2. Jumlah bidang tanah yang terdaftar relative kecil sekitar 30%.
3. Merupakan daerah perkembangan perkotaan yang tingkat pembangunan tinggi.
4. Merupakan daerah pertananian yang produktif.
5. Tersedia titik-titik kerangka dasar teknik nasional.

Biaya pendaftaran sistematik dari anggaran pusat, daerah atau secara swadaya masyarakat atas persetujuan Menteri. Untuk keperluan dan pengumpulan data fisik, pertama-tama dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan. Pengukuran dan pemetaan meliputi:

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik.
2. Pengumpulan dan pengolahan data yuridis sertapembukuan haknya.
3. Penertiban sertifikat.
4. Penyajian data fisik dan datayuridis.
5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.
   * 1. **Sertifikat sebagai Tanda Bukti Hak**

Salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk meberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat ha katas tanah. Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang memuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah.

Sertifikat hak tanah adalah alat bukti kepemilikan atau penguasaan tanah. Sertifikat ha katas tanah ini merupakan produk akhir dari proses pendaftaran tanah. Jadi, jika masyarakat sudah mensertifikatkan tanahnya maka diharapkan akan tercapainya salah satu tujuan Undang-Undang Pokok Agraria yaitu terciptanya kepastian hukum hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Diterbitkannya sertifikat dalam kegiatan pendaftaran tanah agar pemegang hak dengan mudah dapat membutikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah **(Urip Santoso 2010:127)**.

Fungsi sertifikat hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria merupakan alat bukti yang kuat bagi pemiliknya, artinya bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Maka data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam buku sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur. Sertifikat sebagai akta otentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna bagi pemiliknya, dimana hakim harus terikat dengan data yang disebutkan dalam sertifikat itu selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya oleh pihak lain **(Urip Santoso 2010:128)**.

* + 1. **Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap**

Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah desa atau kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu. Pendaftaran tanah sistematik lengkap merupakan program pemerintah yang mengacu pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap, yang berhak mengikuti program ini dijelaskan pada Pasal 14 yaitu:

1. Terhadap tanah yang sudah dibuatkan berita acara penyelesaian proses Pendaftaran Tanahnya, dibukukan dalam daftar umum pendaftaran tanah dan daftar lainnya, dan ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap.
2. Bidang tanah yang telah dibukukan dan telah ditandatangani sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan atau dapat didelegasikan kepada Ketua Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap.
3. Penerbitan Sertifikat sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) diberikan kepada peserta Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap, meliputi:
4. Warga Negara Indonesia, bagi perorangan.
5. Masyarakat yang termasuk dalam Program Pemerintah Bidang Perumahan Sederhana.
6. Badan Hukum Keagamaan dan Badan Hukum Sosial yang sesuai antara penggunaan dengan peruntukan tanahnya.
7. Pegawai Negeri Sipil, Tentara Nasional Indonesia, atau Kepolisian Republik Indonesia.
8. Veteran, Pensiunan Pegawai Negeri Sipil, Purnawirawan Tentara Nasional Indonesia, Purnawirawan Kepolisian Republik Indonesia dan suami/istri/janda/duda Veteran/Pensiunan Pegawai Negeri Sipil/Purnawirawan Tentara Nasional Republik Indonesia/Kepolisian Republik Indonesia.
9. Instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah, untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dan tidak bersifat profit.
10. Nazhir, atau
11. Masyarakat hukum adat.
12. Peserta Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap selain sebagaimana dimaksud pada Ayat (3), bidang tanahnya hanya dilakukan pendaftaran pada daftar tanah dan daftar lainnya.
13. Penerbitan Sertifikat Hak atas Tanah peserta Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap sebagaimana dimaksud pada Ayat (4), dilakukan atas biaya sendiri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
14. Terhadap tanah objek Landreform dan tanah transmigrasi yang menjadi objek Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Ayat (2), penerbitan haknya melalui mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
15. Dalam hal penerima sertifikat belum mampu melunasi Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, maka dalam Buku Tanah dan Sertifikat diberi catatan sebagai pajak terhutang dari pemilik tanah yang bersangkutan.
16. Pelaksanaan penerbitan sertifikat yang terdapat catatan terhutang dari pemilik tanah yang bersangkutan sebagaimana dimaksud pada Ayat (7) dibuatkan daftar secara periodik untuk setiap bulan dan disampaikan kepada Bupati/Wali Kota.
17. Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilaksanakan dengan syarat sebagi berikut:
18. Penerima hak menyerahkan surat-surat bukti kepemilikan yang asli.
19. Penerima hak membuat Surat Pernyataan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Terhutang menjadi warkah Hak atas Tanah yang bersangkutan, dan dicatat dalam Buku Tanah dan Sertifikat Hak atas Tanahnya, dan.
20. Peralihan atau perubahan data Sertifikat Hak atas Tanah hanya dapat dilakukan setelah yang bersangkutan dapat membuktikan bahwa Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan terhutang sudah dilunasi.
21. Format Surat Pernyataan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Terhutang sebagaimana dimaksud pada Ayat (9) huruf b ditetapkan sebagaimana tercantum dalam lampiran V yang merupakan bagia tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Sedangkan pengaturan mengenai pembiayaan terdapat dalam Pasal 15 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 yaitu:

1. Sumber pembiayaan untuk percepatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap dapat berasal dari pemerintah, pemerintah daerah, *Corporate Sosial Responsibility* (CSR), Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, badan hukum swasta dan/atau dana masyarakat melalui sertifikat massal swadaya.
2. Pembiayaan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berasal dari :
3. Daftar isian Program Anggaran (DIPA) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dan atau Kementerian/Lembaga Pemerintah lainnya.
4. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi, Kabupaten/Kota dan Dana Desa.
5. *Corporate Social Respobility* (CSR), Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah.
6. Selain sumber pembiayaan sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), pembiayaan percepatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap dimungkinkan berasal dari kerjasama dengan pihak lain yang diperoleh dan digunakan serta dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
   * 1. **Ruang Lingkup Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap**
7. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap;
8. Persiapan;
9. Penetapan Lokasi Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap;
10. Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap Bidang Yuridis;
11. Hasil Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Bidang Yuridis;
12. Tahapan Waktu Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap Bidang Yuridis;
13. Pengelolaan Sumberdaya Manusia untuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap.
    * 1. **Catur Tertib Pertanahan**
14. Tertib Hukum Pertanahan

Tertib hukum pertanahan merupakan kondisi dimana tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan secara efektif agar semua pihak yang menguasai dan menggunakan tanah mempunyai hubungan hukum yang sah dengan tanah yang bersangkutan. Pendaftaran tanah sistematik memberikan arah terhadap bidang-bidang tanah yang telah dilakukan pendaftarannya kepada kondisi yang teratur dan tertib. Hal ini sesuai dengan sasaran pembangunan di bidang pertanahan yaitu terwujudnya tertib pertanahan, seperti tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979 yang menghendaki terciptanya tertib pertanahan yang meliputi : Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah, dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup.

Berdasarkan uraian tersebut diatas keberadaan pendaftaran tanah sistematik terhadap tertib hukum pertanahan sangat bermanfaat. Hal ini tercermin dari makna tertib hukum itu sendiri. Menurut Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979 ditegaskan, bahwa yang dimaksud dengan tertib hukum pertanahan adalah menunjukkan kondisi dimana :

1. Semua pihak yang menguasai dan atau menggunakan tanah mempunyai hubungan hukum yang sah dengan tanah yang bersangkutan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Tersediannya perangkat perundang-undangan di bidang pertanahan yang lengkap dan komperhensip sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan pertanahan.
3. Seluruh penyelenggaraan administrasi pertanahan dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jika unsur diatas telah dipenuhi dan dilaksanakan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan tugas di bidang pertanahan niscaya tidak terjadi permasalahan/sengketa tanah atau setidaknya dapat dikurangi seminimal mungkin. Yang dimaksud dengan sengketa adalah perebutan pertengkaran, saling merasa memiliki, jadi sengketa tanah secara tersirat mempunyai makna perebutan terhadap satu bidang tanah oleh dua orang (badan) atau lebih dimana satu dengan yang lainnya yakin merasa memiliki atas obyek tanah tersebut.

1. Tertib Adiminstrasi Pertanahan

Tertib administrasi pertanahan merupakan keadaan dimana untuk setiap bidang telah tersedia aspek-aspek ukuran fisik, penguasaan penggunaan, jenis hak dan kepastian hukumnya dikelola dalam sistem informasi pertanahan lengkap. Selain hal tersebut terdapat mekanisme prosedur, tata kerja pelayanan di bidang pertanahan yang sederhana, cepat dan massal yang dilaksanakan secara tertib dan konsisten.

1. Tertib Penggunaan Tanah

Tertib penggunaan tanah merupakan kondisi dimana :

* Tanah telah digunakan secara optimal, serasi dan seimbang sesuai dengan potensinya, guna berbagai kegiatan kehidupan dan penghidupan yang diperlukan untuk menunjang terwujudnya tujuan nasional.
* Tidak terdapat benturan kepentingan antar sektor dalam peruntukan penggunaan tanah

Oleh karena itu terhadap pelaksanaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Tata Ruang, dalam rangka pemberian aspek tata guna tanah, baik dalam pemberian izin lokasi maupun dalam proses pemberian hak atas tanah, harus disesuaikan dengan rencana tata ruang, dan aspek lingkungan hidup agar pemanfaatannya tidak mengakibatkan terjadinnya kerusakan tanah dan sumberdaya alam lainnya.

Di samping itu pelaksanaan pembangunan hendaknya didasari oleh kaedah kelestarian lingkungan, yakni agar setiap jengkal tanah dipergunakan seefesien mungkin dengan memperhatikan azas lestari, optimal, serasi dan seimbang untuk berbagai keperluan pembangunan

1. Tertib Pemeliharaan dan Lingkungan Hidup

Tertib Pemeliharaan dan Lingkungan Hidup, adalah keadaan dimana penanganan bidang pertanahan telah dapat menunjang kelestarian hidup dan terwujudnya pembangunan berkelanjutan bernuansa lingkungan. Semua pihak yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah melaksanakan kewajiban sehubungan dengan pemeliharaan tanah tersebut