

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERFIKIR, DAN PROPOSISI**

#### **2.1 Kajian Pustaka**

Kajian pustaka merupakan suatu proses penelahan atau pengkajian terhadap berbagai literature atau sumber kepustakaan yang diarahkan untuk menemukan pegangan atau landasan teoritik yang kuat serta memiliki kebenaran yang tinggi. Kajian pustaka juga menelaah relevansi antara literature yang dikaji dengan masalah atau fokus penelitian yang akan diteliti.

##### **2.1.1 Kajian Peneliti Terdahulu**

Penelitian terdahulu digunakan sebagai bahan acuan dan perbandingan bagi peneliti, selain itu membantu peneliti dalam menunjukkan keontetikan dari penelitian yang dilakukan. Peneliti mencantumkan hasil karya ilmiah, berupa skripsi dan jurnal yang relevan dengan konteks penelitian yang diteliti walaupun terdapat perbedaan dan persamaan tentu sangat membantu peneliti menemukan sumber-sumber pemecahan masalah penelitian. Peneliti menterjemahkan visualisasi dalam bentuk tabel sebagai berikut:

Tabel 2.1 Kajian Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori yang digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Analisis
1.	Indah Rahayu Ningrum dan Weni Rosdiana Tahun 2019 Jenis Karya Ilmiah: Jurnal	Evaluasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Lundo Kecamatan Benjeng Kabupaten Gresik	Teori Evaluasi Kebijakan menurut William N. Dunn	Kuantitatif	Deskriptif	Deskriptif kuantitatif dengan metode persentase
2.	Yofita Sari dan Jumiati Tahun 2019 Jenis Karya Ilmiah: Jurnal	Evaluasi Berjalan Terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Padang	Teori Evaluasi Kebijakan menurut William N. Dunn dan Teori Implementasi Kebijakan menurut George C. Edward III	Kualitatif	Deskriptif	Reduksi data, penarikan data, dan penarikan kesimpulan
3.	Riska Fitriani	Evaluasi Pelaksanaan	Teori Evaluasi	Kualitatif dan kuantitatif	Deskriptif	Deskriptif kuantitatif

Tahun 2020	Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Kaligangsa Kecamatan Margadana Kota Tegal	Kebijakan menurut William N. Dunn			dengan metode persentase
---------------	--	--	--	--	--------------------------------

Sumber: Diolah Peneliti (2022)

1. Indah Rahayu Ningrum dan Weni Rosdiana (2019)

Penelitian berjudul “Evaluasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Lundo Kecamatan Benjeng Kabupaten Gresik”. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kuantitatif. Teori yang digunakan adalah teori evaluasi menurut William N. Dunn dan menggunakan teknik analisis statistik dan analisis deskriptif dengan metode persentase. Hasil penelitian menunjukkan bahwa persentase rata-rata keseluruhan dari indikator sebesar 78,6% kategori baik. Indikator efektivitas dengan skor 87%, indikator efisiensi sebesar 65%, indikator kecukupan sebesar 69%, indikator perataan sebesar 86, indikator responsivitas sebesar 76% dan indikator ketepatan sebesar 89%. Disimpulkan bahwa pelaksanaan PTSL berjalan dengan baik. Tetapi masih terdapat kendala yakni sertifikat tidak selesai tepat waktu, mahal nya biaya, nomor identifikasi bidang yang tidak muncul yang berdampak pada lamanya proses

sertifikasi serta syarat tambahan yang semakin rumit. (Ningrum dan Rosdiana, 2019)

Persamaan penelitian sebelumnya dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Teori yang digunakan sama-sama evaluasi kebijakan menurut William N Dunn
- 2) Fokus penelitian sama-sama mengenai evaluasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)
- 3) Dalam penelitian ini sama-sama menggunakan metode deskriptif

Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Lokus/lokasi penelitian sebelumnya di Desa Lundo Kecamatan Benjeng Kabupaten Gresik sedangkan dalam penelitian ini di Kelurahan Pamoyanan Kecamatan Cianjur Kabupaten Cianjur
- 2) Penelitian sebelumnya menggunakan pendekatan kuantitatif sedangkan penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif
- 3) Teknik analisis data penelitian sebelumnya menggunakan deskriptif kuantitatif dengan metode persentase sedangkan penelitian ini menggunakan teknik analisis data interaktif terdiri dari pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi

## 2. Yofita Sari dan Jumiati (2019)

Penelitian berjudul “Evaluasi Berjalan Terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Padang”. Penelitian ini menggunakan

metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teori yang digunakan adalah teori evaluasi menurut William N. Dunn dan Teori Implementasi menurut George C. Edward III dengan teknik analisis reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program PTSL masih memerlukan perbaikan seperti dalam aspek efisiensi waktu dan tenaga, aspek kecukupan yang belum menunjukkan capaian hasil 2 tahun pelaksanaan PTSL dan kurangnya respon masyarakat terutama pemangku adat karena masalah tanah ulayat yang tidak dapat disertifikasi. Sedangkan faktor yang mempengaruhinya kurangnya komunikasi antara pihak BPN dan masyarakat dan sumberdaya yang kurang. (Sari dan Jumiati, 2019)

Persamaan penelitian sebelumnya dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Fokus penelitian sama-sama mengenai evaluasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)
- 2) Dalam penelitian ini sama-sama menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif
- 3) Teknik analisis data sama-sama menggunakan analisis data interaktif

Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Teori yang digunakan penelitian sebelumnya terdapat 2 (dua) teori yaitu evaluasi kebijakan menurut William N Dunn dan implementasi kebijakan menurut George C. Edward III sedangkan penelitian ini hanya

menggunakan 1 (satu) teori yaitu evaluasi kebijakan menurut William N  
Dunn

- 2) Lokus/lokasi penelitian sebelumnya di di Kota Padang sedangkan dalam penelitian ini di Kelurahan Pamoyanan Kecamatan Cianjur Kabupaten Cianjur

3. Riska Fitriani (2020)

Penelitian berjudul “Evaluasi Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Kaligangsa Kecamatan Margadana Kota Tegal”. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Teori yang digunakan adalah teori evaluasi menurut William N. Dunn dengan teknik analisis statistik deskriptif dan analisis observasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa persentase rata-rata pada keseluruhan indikator sebesar 80% atau berada pada kategori baik. Disimpulkan bahwa pelaksanaan program PTSL sudah berjalan dengan baik. Meskipun demikian masih terdapat kendala dalam pelaksanaannya yaitu sertifikat yang selesai tidak tepat waktu, mahal nya biaya administrasi, dan terjadi kendala berupa tidak muncul nomor identifikasi bidang yang berdampak pada lamanya proses sertifikasi dan persyaratan tambahan yang rumit. (Fitriani, 2020)

Persamaan penelitian sebelumnya dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Teori yang digunakan sama-sama evaluasi kebijakan menurut William N  
Dunn

- 2) Fokus penelitian sama-sama mengenai evaluasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)
- 3) Dalam penelitian ini sama-sama menggunakan metode deskriptif

Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Lokus/lokasi penelitian sebelumnya di di Kelurahan Kaligangsa Kecamatan Margadana Kota Tegal sedangkan dalam penelitian ini di Kelurahan Pamoyanan Kecamatan Cianjur Kabupaten Cianjur
- 2) Penelitian sebelumnya menggunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif sedangkan penelitian ini hanya menggunakan pendekatan kualitatif
- 3) Teknik analisis data penelitian sebelumnya menggunakan deskriptif kuantitatif dengan metode persentase sedangkan penelitian ini menggunakan teknik analisis data interaktif terdiri dari pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi

Peneliti membahas teori-teori terkait dengan penelitian yang akan disusun. Teori-teori tersebut disusun berdasarkan perkembangan cabang ilmu pengetahuan dan disesuaikan dengan fokus penelitian, yaitu sebagai berikut:

### **2.1.2 Konsep Administrasi Publik**

Tuntutan terhadap pemenuhan kebutuhan manusia semakin kompleks sehingga sulit dipenuhi secara individual karena keterbatasannya. Hal ini mendorong manusia untuk melakukan kerjasama. Kerjasama sudah ada sejak adanya peradaban manusia, namun dewasa ini bentuk kerjasama tersebut semakin

menunjukkan kompleksitas yang menyangkut semua aspek kehidupan diakibatkan memerlukan peadministrasian yang kompleks pula.

Administrasi secara sempit diartikan sebagai kegiatan catat-mencatat, surat menyurat, ketik-mengetik, agenda dan lain-lain yang sifatnya teknis ketatausahaan. Sedangkan administrasi secara luas diartikan kegiatan kerjasama antara dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya secara berdaya guna dan berhasil guna.

Menurut **Sondang P. Siagian** yang dikutip oleh **Sahya Anggara (2016:21)** dalam buku **Ilmu Administrasi Negara**, pengertian administrasi didefinisikan sebagai seluruh proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas kerasionalan tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. (Anggara, 2016)

Sedangkan menurut **Harbani Pasolong (2019:6)** dalam buku **Teori Administrasi Publik**, administrasi menunjuk adanya proses yang digerakkan oleh berbagai faktor yaitu kegiatan, kerjasama antar individu, kontrol dari kepemimpinan untuk mengarahkan kepada tercapainya tujuan di kehidupan masyarakat atau kepentingan publik.

Berdasarkan definisi tersebut dapat dipahami bahwa manusia merupakan sumber adanya administrasi karena keberadaannya sebagai makhluk sosial yang bermasyarakat. Sehingga administrasi adalah suatu proses kegiatan oleh sekelompok manusia untuk mencapai tujuan.

Menurut **Sahya Anggara (2012:12)** dalam buku **Perbandingan Administrasi Publik**, administrasi negara adalah penyelenggaraan kekuasaan

pemerintah negara secara keseluruhan dengan memanfaatkan dan mendayagunakan segala kemampuan aparatur negara untuk terciptanya tujuan dan terlaksananya tugas negara. Sejalan dengan perkembangannya, istilah “Negara” digantikan dengan “Publik” untuk menekankan bahwa administrasi tersebut bertujuan pelayanan publik atas pemenuhan kebutuhan publik.

Hal tersebut sebagaimana diungkapkan oleh **Harbani Pasolong (2019:9)** dalam buku **Teori Administrasi Publik**, bahwa:

“Administrasi Publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.” (Pasolong, 2019)

Orientasi administrasi publik diarahkan kepada kepentingan publik dan kekuasaan pada rakyat, seperti yang diungkapkan oleh **Thoha (2005:53)** dikutip **Harbani Pasolong (2019:21)** dalam buku **Teori Administrasi Publik**, bahwa administrasi publik lebih menekankan pada peranan publik yang berorientasi pada kepentingan publik untuk mencapai tujuan. Sehingga administrasi eksistensinya tidak sekedar lukisan saja melainkan adanya manfaat bagi semua kepentingan publik. (Pasolong, 2019)

Menurut **Waldo** yang dikutip **Syamsiar Sjamsuddin Indradi (2019:2)** dalam buku **Hukum Administrasi Publik**, mengemukakan dua definisi administrasi publik yaitu:

1. Adminitrasi publik adalah suatu manajemen atau pengorganisasian dari manusia dan alat perlengkapannya untuk mencapai tujuan dari pemerintah
2. Administrasi publik adalah suatu ilmu atau dari manajemen dalam menyelenggarakan kepentingan negara. (Indradi, 2019)

Disimpulkan bahwa administrasi negara sama dengan administrasi publik yakni mempelajari manajemen atau organisasi dalam menyelenggarakan kepentingan publik untuk mencapai tujuan dari pemerintah.

**Nicholas Henry** yang dikutip **Syamsiar Sjamsuddin Indradi (2016:107)** dalam buku **Dasar-Dasar dan Teori Administrasi Publik**, administrasi publik adalah suatu kombinasi kompleks antara teori dan praktik bertujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih simpatik/responsif terhadap kebutuhan sosial. (Indradi, 2016)

Dapat dipahami bahwa administrasi publik merupakan proses penyelenggaraan terhadap pemerintah dengan tujuan pemenuhan kebijakan publik secara lebih baik.

### **2.1.3 Konsep Kebijakan Publik**

Kebutuhan publik kian bertambah seiring dengan kepentingan publik yang berbeda sehingga timbullah permasalahan publik. Maka, pemerintah harus mampu berorientasi pada kepentingan publik tersebut melalui arahan, tindakan dan aturan yang mengikat yang disebut kebijakan.

Menurut **Harbani Pasolong (2019:46)** dalam buku **Teori Administrasi Publik**, kebijakan merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternatif terbaik berdasarkan prinsip-prinsip tertentu.

Kebijakan publik merupakan suatu keputusan dalam mewujudkan tujuan publik, seperti **Taufiqurokhman (2014:4)** dalam buku **Kebijakan Publik**, bahwa

kebijakan publik adalah “serangkaian keputusan kebijaksanaan yang diambil seorang atau sekelompok orang untuk mewujudkan tujuan-tujuan tertentu di dalam masyarakat”.

Berdasarkan pengertian tersebut dapat dipahami bahwa kebijakan publik merupakan berbagai tindakan berupa aturan yang mengikat bertujuan meningkatkan, memperbaiki untuk kesejahteraan warganya. Kebijakan publik sebagai sebuah titik perhatian, pola tindakan yang bentuknya bersifat positif maupun negatif, seperti yang diungkapkan oleh **Anderson** yang dikutip **Dody Setyawan (2017:18-19)** dalam buku **Pengantar Kebijakan Publik**, bahwa kebijakan publik memiliki beberapa implikasi yakni sebagai berikut:

1. Kebijakan publik titik perhatian harus berorientasi pada maksud dan tujuan, bukan pada perilaku sewenang-wenang.
2. Kebijakan publik merupakan pola tindakan yang dilakukan pemerintah, bukan dari keputusan tersendiri.
3. Kebijakan publik merupakan apa yang dilakukan pemerintah bukan apa yang diinginkan.
4. Kebijakan publik dapat bersifat positif maupun negatif. (Setyawan, 2017)

Hal ini serupa apa yang diungkapkan **M. Irfan Islamy** yang dikutip **Nuryanti Mustari (2015:10)** dalam buku **Pemahaman Kebijakan Publik**, terdapat beberapa elemen penting dalam kebijakan publik yaitu:

1. Kebijakan publik bentuk peraturannya berupa tindakan pemerintah
2. Kebijakan publik tidak hanya sekedar wacana, tetapi dilaksanakan dalam bentuk nyata
3. Kebijakan publik dilakukan ataupun tidak dilakukan sesuatu dilandasi maksud dan tujuan tertentu
4. Kebijakan publik ditujukan bagi kepentingan seluruh lapisan masyarakat. (Mustari, 2015)

Suatu kebijakan publik erat hubungannya antara pemerintah sebagai pembuat kebijakan dengan masyarakat yang berkepentingan terhadap kebijakan tersebut. Hal ini pejabat publik berwenang menyusun atau merumuskan kebijaksanaan yang menyangkut publik serta mendengar pendapat dan saran dari masyarakat atas dasar kepentingan umum sehingga kebijakan tersebut dapat diterima dan sesuai kebutuhannya.

Terdapat siklus kebijakan publik menurut **Nuryanti Mustari (2015:52)** dalam buku **Pemahaman Kebijakan Publik**, sebagai berikut:



Gambar 2.1 Siklus Kebijakan Publik

Sumber: Mustari (2015:52)

### 1) **Penyusunan Agenda**

Para pejabat yang dipilih menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya permasalahannya berkompetisi untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan hingga akhirnya beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Tahap ini, suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan tertentu ditunda dalam jangka waktu panjang.

### 2) **Formulasi Kebijakan**

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan, kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah tersebut dicari pemecahannya yang berasal dari berbagai alternatif kebijakan yang ada.

### 3) **Adopsi Kebijakan**

Dari banyaknya alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan dipilih satu, diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif. Tujuan adopsi/legitimasi adalah memberikan pengaruh pada proses dasar pemerintahan.

#### 4) **Implementasi Kebijakan**

Keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah.

#### 5) **Evaluasi Kebijakan**

Kebijakan yang telah dijalankan harus dinilai atau dievaluasi, melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran dan kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan. (Mustari, 2015)

Dapat dipahami bahwa siklus kebijakan publik meliputi keseluruhan tahapan dimulai dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi/legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan hingga evaluasi kebijakan.

### 2.1.4 **Konsep Evaluasi Kebijakan**

Perspektif alur siklus kebijakan publik, evaluasi kebijakan menempati posisi terakhir setelah implementasi kebijakan, sehingga sudah sewajarnya jika kebijakan publik yang telah dibuat dan diimplementasikan lalu dievaluasi. Evaluasi menekankan pada penilaian yang diperlukan untuk menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan.

Menurut **William N. Dunn (2003:608)** dalam buku **Analisis Kebijakan Publik**, menyatakan bahwa:

Secara umum istilah evaluasi yaitu penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*), menyatakan

usaha menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Secara spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan akhirnya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja bernilai guna artinya masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau dapat diatasi.

Evaluasi kebijakan merupakan suatu tahapan yang urgen dalam kebijakan publik, seperti **Nuryanti Mustari (2015:224)** dalam buku **Pemahaman Kebijakan Publik**, mengartikan bahwa evaluasi kebijakan publik adalah suatu tahap yang sangat esensial dalam kebijakan publik, karena mengukur apakah sudah sesuai dengan harapan atau masih menimbulkan banyak masalah pada kelompok sasaran kebijakan itu sendiri.

Dapat dipahami bahwa evaluasi kebijakan sangat penting dalam kebijakan publik karena dapat mengetahui berhasil tidaknya suatu program atau kebijakan yang telah diimplementasikan. Menurut **Subarsono (2005)** dikutip **Nuryanti Mustari (2015:227)** dalam buku **Pemahaman Kebijakan Publik**, menyatakan bahwa:

Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu aktivitas untuk menilai hasil dari kebijakan pemerintah yang mempunyai perbedaan penting dalam spesifikasi objeknya, teknik pengukurannya dan metode analisisnya. (Mustari, 2015)

Hal ini sama yang diungkapkan **Nugroho (2009)** dikutip **Nuryanti Mustari (2015:227)** dalam buku **Pemahaman Kebijakan Publik**, bahwa evaluasi memberi sumbangan pemikiran dalam bentuk kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari tujuan dan target evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-

metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan saran-saran".  
(Mustari 2015)

Berdasarkan beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan adalah kegiatan menilai untuk melihat keberhasilan dan kegagalan pada program atau kebijakan yang telah diimplementasikan guna mengurangi kesenjangan.

Tujuan pelaksanaan evaluasi terhadap implementasi kebijakan mampu memberikan penilaian. Secara detail, **Subarsono (2005)** dikutip **Nuryanti Mustari (2015:238-239)** dalam buku **Pemahaman Kebijakan Publik**, evaluasi memiliki 6 (enam) tujuan yakni sebagai berikut:

1. Mengetahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang berpengaruh pada kinerja pada suatu kebijakan.
2. Mengetahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan sehingga dapat mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat hasil akhir (*outcome*) suatu kebijakan yakni mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran (*output*) dari suatu kebijakan
4. Mengukur dampak suatu kebijakan baik positif maupun negatif
5. Mengetahui apabila ada penyimpangan dengan membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target
6. Sebagai bahan masukan (*input*) agar menghasilkan kebijakan yang lebih baik dimasa yang akan datang. (Mustari, 2015)

Evaluasi memiliki fungsi utama dalam analisis kebijakan, Menurut **William N. Dunn (2003:609-611)** dalam buku **Analisis Kebijakan Publik**, terdapat 3 (tiga) fungsi sebagai berikut:

1. Evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu. Artinya evaluasi memberi informasi valid atau dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dicapai melalui tindakan publik.

2. Evaluasi memberi sumbangan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai yang dikritik dengan menanyakan secara terstruktur kepantasan tujuan dan target dalam hubungan masalah yang dituju.
3. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan saran. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan.

**Dunn (2003:608-619)** juga menyatakan terdapat pendekatan evaluasi kebijakan, dapat dilihat tabel berikut ini:

Tabel 2.2 Pendekatan Evaluasi Kebijakan

<b>Pendekatan</b>	<b>Tujuan</b>	<b>Asumsi</b>	<b>Metodologi</b>
Evaluasi Semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak konvensional	(1) Eksperimental sosial (2) Akuntansi sistem sosial (3) Pemeriksaan sosial (4) Sintesis riset dan praktik
Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	(1) Evaluasi perkembangan (2) Evaluasi eksperimental (3) Evaluasi proses retrospektif (4) Evaluasi hasil retrospektif

Evaluasi Keputusan Teoritis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid mengenai hasil kebijakan secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	(1) Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi (2) Analisis utilitas multiatribut
-----------------------------	---	--	---

Sumber: William N. Dunn (2003:612)

Subarsono (2005) dikutip Nuryanti Mustari (2015:239-240) dalam buku **Pemahaman Kebijakan Publik**, memaparkan 4 (empat) tahap dalam evaluasi kebijakan yaitu:

- 1) **Spesifikasi**, merumuskan tujuan serta kriteria yang harus dievaluasi dalam suatu proses kebijakan tertentu dimana manfaat harus dinilai atau dipertimbangkan
- 2) **Pengukuran (*measurement*)**, pengumpulan informasi yang relevan dengan tujuan kebijakan yang ditetapkan.
- 3) **Analisis**, penyerapan informasi yang dikumpulkan guna membuat kesimpulan
- 4) **Rekomendasi**, suatu penentuan apa yang akan dilakukan selanjutnya. (Mustaro, 2015)

Selain itu, pelaksanaan evaluasi kebijakan digunakan kriteria-kriteria guna memberi arahan bagi evaluator sehingga dapat dijadikan sebagai salah satu patokan dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan. Menurut **William N. Dunn** dikutip Nuryanti Mustari (2015:232-234) dalam buku **Pemahaman Kebijakan Publik**, memaparkan 6 (enam) kriteria evaluasi kebijakan sebagai berikut:

- 1) **Efektivitas (*Effectiveness*)**, yaitu kriteria yang berkenaan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Kriteria ini berkenaan dengan tepat kebijakan dan tepat pelaksanaan.
- 2) **Efisiensi (*efficiency*)**, yaitu kriteria yang berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi merupakan sinonim dengan rasionalitas ekonomi yakni hubungan antara efektivitas dan usaha yang terakhir umumnya diukur dari nilai moneter. Kriteria ini berkaitan dengan biaya dan tenaga atau Sumber Daya Manusia.
- 3) **Kecukupan (*adequacy*)**, yaitu kriteria yang berkenaan dengan seberapa jauh tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria ini menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan atau tujuan.
- 4) **Perataan (*equity*)**, yaitu kriteria yang erat hubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsepsi yang saling bersaing, yaitu keadilan dan kewajaran untuk mendistribusikan *resources* dalam masyarakat.
- 5) **Responsivitas (*responsiveness*)**, yaitu kriteria yang berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Apakah efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan. Kriteria ini berkenaan dengan respon setiap yang ingin mendapat pelayanan dan pelayanan dengan cepat dan tepat.
- 6) **Ketepatan (*appropriateness*)**, yaitu kriteria yang sangat dekat berhubungan dengan rasionalitas substantif, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Kriteria ini merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut. (Mustari, 2015)

Tabel 2.3 Kriteria Evaluasi Kebijakan

<b>Tipe Kriteria</b>	<b>Pertanyaan</b>
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?
Perataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?
Resposivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok?
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

Sumber: William N. Dunn (2003:610)

## 2.1.5 Konsep Pendaftaran Tanah

### 2.1.5.1 Pengertian Pendaftaran Tanah

Menurut **Guntur (2014:6)** dalam **Modul Pendaftaran Tanah**, secara etimologis pendaftaran berasal dari kata “daftar” kemudian mendapat imbuhan “pe- an” menjadi kata “pendaftaran”. Kata daftar berarti tulisan atau catatan yang diatur bersusun. Kata “pendaftaran” bermakna pencatatan atau perbuatan mendaftarkan.

Sedangkan tanah adalah permukaan bumi yang dapat dilekati sesuatu hak atas tanah baik di daratan dan di bawah air termasuk air laut tercantum Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria.

Pendaftaran tanah merupakan suatu pendaftaran tanah yang melalui suatu ketentuan yang sangat teliti dan terarah, sehingga bukan sekedar diterbitkannya bukti pendaftaran tanah. Lebih lanjut **Harsono (2016:72)** dalam buku **Hukum Agraria Indonesia**, menyatakan bahwa:

Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan data mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengelolaan, penyimpanan dan penyajian bagi kepentingan rakyat, guna memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.

Sejalan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 pasal 1 menyebutkan bahwa:

Pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian dan pemeliharaan data fisik maupun data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Berdasarkan uraian diatas dapat dipahami bahwa pendaftaran tanah segala rangkaian kegiatan pemerintah secara teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum bagi kepentingan rakyat di bidang pertanahan.

### 2.1.5.2 Tujuan Pendaftaran Tanah

Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, dilaksanakan pendaftaran tanah dengan tujuan untuk mencapai kepastian hukum. Adanya jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah menjadi cita-cita dalam pembentukan UUPA. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan tujuan pendaftaran tanah secara lengkap adalah sebagai berikut:

1. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sesuatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan
2. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar
3. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Menurut **Maladi** dikutip **Sahnan (2016:107)** dalam buku **Hukum Agraria Indonesia**, menyatakan bahwa tujuan pendaftaran tanah selain untuk keperluan lalu lintas sosial ekonomi juga untuk memberikan kepastian hukum yang bersifat *rechts kadaster*, kepastian hak seseorang, maupun untuk memberikan perlindungan hukum kepada para pihak yang memperoleh tanah dengan etiket baik. (Sahnan, 2016)

Berikut terdapat asas-asas dalam pendaftaran menurut **Guntur (2014:37-39)** dalam **Modul Pendaftaran Tanah** yakni:

1. Asas hukum peralihan hak atas tanah, yaitu melindungi pemegang hak terhadap tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa sepengetahuan pemilik tanah
2. Asas publisitas (*open barhied*), yaitu daftar-daftar umum dan lembaga pengumuman diselenggarakan dalam pendaftaran

tanah bersifat terbuka guna memeriksa untuk mengetahui hak dan perbuatan hukum menyangkut bidang tanah. Sehingga setiap orang dapat mengetahui semua hak dan perbuatan hukum mengenai tanah.

3. Asas spesialitas, yaitu sebagai konsekuensi pendaftaran harus ada kejelasan identifikasi data menyangkut obyek hak, subyek hak, dan hubungan hukum. Identitas obyek hak meliputi luas, letak, dan batas bidang tanah. Identitas subjek hak terdiri nama, alamat, umur, dan sebagainya. Sedangkan identitas kewenangan berupa isi hak dan batasan penggunaan hak (larangan/kewajiban).

Sedangkan menurut **Brotosoelarno** dikutip **Sahnan (2016:105-106)** dalam buku **Hukum Agraria Indonesia**, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir dan asas terbuka berikut penjelasannya:

1. Asas sederhana. Dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedur pendaftaran tanah dengan mudah dapat dipahami oleh pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak.
2. Asas aman. Dimaksudkan untuk memberikan petunjuk bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan dengan teliti dan cermat sehingga hasilnya memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan.
3. Asas terjangkau. Dimaksudkan agar pihak-pihak yang memerlukan dapat menjangkaunya artinya pelayanan pendaftaran tanah harus dapat terjangkau, terutama golongan ekonomi lemah.
4. Asas Mutakhir. Dimaksudkan sebagai kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaan dan berkesinambungan pemeliharaan data pendaftaran tanah, data tersedia harus menunjukkan keadaan mutakhir, sehingga perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi.

5. Asas terbuka. Dimaksudkan agar masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat. (Sahnan, 2016)

Berdasarkan uraian diatas maka diketahui bahwa tujuan pendaftaran tanah yaitu memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum dibidang pertanahan meliputi kepastian akan hak atas tanahnya, subyek haknya, tanah dan hukumnya.

### **2.1.5.3 Objek Pendaftaran Tanah**

Objek pendaftaran tanah tercantum pada pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, meliputi:

1. Bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.
  - (1) Hak milik, yaitu hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan memberi kewenangan untuk menggunakannya untuk segala macam keperluan yang tidak terbatas sepanjang tidak melanggar. Artinya harus memperhatikan fungsi sosial atas tanah, yaitu tidak boleh menimbulkan kerugian orang lain, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan umum, dan tanah harus dipelihara dengan sebaik-baiknya agar bertambah kesuburan dan mencegah kerusakan.
  - (2) Hak guna usaha, yaitu hak untuk mengusahakan tanah yan dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu paling lama 25 tahun, guna perusahaan pertanian, peternakan atau perikanan.

- (3) Hak guna bangunan, yaitu hak mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, jangka waktu paling lama 30 tahun.
  - (4) Hak pakai, yaitu hak menggunakan/memungut hasil tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi dan kewajiban ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat berwenang memberikannya dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang tercantum pasal 41 UUPA.
2. Tanah hak pengelolaan, yaitu tanah-tanah yang dikuasai dengan hak pengelolaan merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan hak menguasai dari negara kepada pemegang haknya.
  3. Tanah wakaf, yaitu tanah-tanah hak milik yang sudah diwakafkan.
  4. Hak milik atas satuan rumah susun, bersifat perorangan dan terpisah. Meliputi hak pemilikan bersama atas apa yang di atas disebut “bagian bersama”, “tanah bersama” dan “benda bersama”. Semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan pemilikan satuan rumah susun yang bersangkutan.
  5. Hak tanggungan, mempunyai ciri salah satunya memberikan kedudukan yang utama atau mendahului kepada pemegangnya.
  6. Tanah Negara, yaitu tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah yang belum dilekati dengan sesuatu hak atas tanah.

#### **2.1.5.4 Pendaftaran Tanah Pertama Kali**

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah. Dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan secara serentak meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu Desa/Kelurahan. Diselenggarakan atas prakarsa Pemerintah berdasarkan suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah yang ditetapkan ATR/BPN. Pendaftaran ini diutamakan karena akan dipercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar. Namun, memiliki kekurangan yakni karena prakarsanya datang dari Pemerintah, diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga dan peralatan yang dibutuhkan.

Landasan hukum pendaftaran tanah secara sistematis adalah Pasal 1 angka 10, Pasal 8, Pasal 12 sampai dengan pasal 31, dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah serta Pasal 46 sampai dengan Pasal 72 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah

Sedangkan, Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam dan bagian wilayah suatu Desa/Kelurahan secara individual maupun massal. Dilaksanakan atas permintaan pihak berkepentingan,

yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya. Pendaftaran tanah ini akan ditingkatkan pelaksanaannya, karena faktanya permintaan yang semakin bertambah untuk mendaftar secara individual dan massal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan, sehingga semakin meningkat pelaksanaan kegiatannya.

Landasan hukum pendaftaran tanah secara sporadik adalah Pasal 1 angka 11 dan Pasal 13 sampai dengan Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah serta Pasal 73 sampai dengan Pasal 93 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.

Kegiatan dan pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali menurut **Harsono (2016:487)** dalam buku **Hukum Agraria Indonesia** meliputi:

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik  
Dilakukan pengukuran dan pemetaan, kegiatan ini meliputi:
  - (1) Pembuatan peta dasar pendaftaran
  - (2) Penetapan batas bidang tanah
  - (3) Pengukuran dari pemetaan bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran
  - (4) Pembuatan daftar tanah
  - (5) Pembuatan surat ukur
2. Pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya  
Kegiatan pengumpulan data yuridis diadakan perbedaan antara pembuktian hak-hak baru dan hak-hak lama. Demikian, pembukuan haknya dilakukan melalui penegasan konversi hak yang lama menjadi hak baru yang didaftar. Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis, pemberian hak atas tanah-tanah Negara yang ada diusulkan secara kolektif kepada Kepala Kantor Pertanahan oleh Ketua Panitia Ajudikasi dengan menggunakan suatu Daftar Isian tertentu. Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik, pemberian hak dilakukan dengan surat keputusan dari pejabat yang berwenang menurut ketentuan hukum yang berlaku.

3. Penertiban sertifikat  
Dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Sehingga sertifikat merupakan alat pembukitan yang kuat.
4. Penyajian data fisik dan yuridis
5. Penyimpangan daftar umum dan dokumen

#### 2.1.5.5 Sertifikat sebagai Tanda Bukti Hak

Sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah. Sebagaimana Pasal 13 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dinyatakan bahwa sertifikat yaitu salinan dari buku tanah dan surat ukur setelah dijahir menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria. Menurut **Sahnan (2016:108)** dalam buku **Hukum Agraria Indonesia**, sertifikat dapat memberikan manfaat bagi pemegang hak, pemerintah dan atau pihak ketiga dalam hal:

1. Sebagai alat bukti hak atas tanah yang terkuat dan hukum memberikan perlindungan atas kepemilikan hak atas tanah dengan sertifikat
2. Sebagai jaminan kredit jika hendak meminjam uang di bank
3. Apabila ada pembangunan pemerintah untuk kepentingan umum dengan menggunakan tanah masyarakat, maka pemberian ganti rugi bagi tanah yang bersertifikat akan lebih tinggi dibandingkan dengan tanah yang belum bersertifikat
4. Dengan sertifikat hak atas tanah, maka pemerintah mengetahui pemilik tanah
5. Untuk dapat memberikan tertib administrasi pertanahan.

Lebih lanjut **Sahnan (2016:122)** dalam buku **Hukum Agraria Indonesia** juga menyatakan bahwa sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak apabila memenuhi unsur-unsur secara kumulatif, yaitu

1. Sertifikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum
2. Tanah diperoleh dengan itikad baik
3. Tanah dikuasai secara nyata
4. Dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penertiban sertifikat.

#### **2.1.5.6 Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)**

Pendaftaran tanah sistematis lengkap atau disingkat PTSL merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan serentak meliputi semua objek pendaftaran tanah di suatu wilayah desa/kelurahan dan juga termasuk pemerataan seluruh objek pendaftaran tanah yang sudah terdaftar dalam rangka menghimpun dan menyediakan informasi lengkap mengenai bidang-bidang tanah sebagaimana tercantum pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

PTSL bertujuan mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, lancar, cepat, adil, aman, merata, terbuka dan akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa atas konflik pertanahan sebagaimana tercantum pasal 2 ayat 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018.

Landasan hukum diselenggarakannya program PTSL yaitu Intruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis

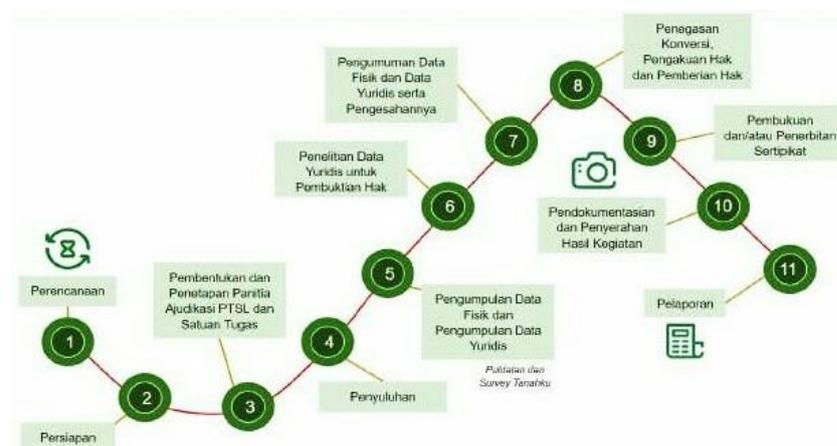
Lengkap (PTSL) dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Berikut syarat-syarat pengajuan PTSL meliputi:

1. Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP)
2. Surat tanah berupa letter C, akte hibah, akte jual beli, berita acara kesaksian dan sebagainya
3. Tanda batas tanah yang terpasang harus mendapatkan persetujuan dari pemilik tanah yang berbatasan
4. Bukti setor Bea Perolehan atau Surat Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan (PPH).

### 2.1.5.7 Tahapan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Tahapan kegiatan pelaksanaan PTSL tercantum dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 sebagai berikut:



Gambar 2.2 Tahapan Kegiatan Pelaksanaan PTSL

Sumber: Petunjuk Teknik Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap No.01/JUKNIS-100.Hk.02.01/2021

1. Perencanaan

Perencanaan merupakan penentuan lokasi PTSL dimana harus dilakukan pada tahap ini dengan mempertimbangkan dan memperhitungkan faktor secara keseluruhan baik penghambat maupun pendukung kelancaran pelaksanaan program.

2. Penetapan Lokasi

Penetapan lokasi digunakan sebagai peta kerja bagi pengumpul data fisik dan data yuridis dengan cara melampiri peta lokasi

3. Persiapan

Kepala Kantor Pertanahan wajib menyiapkan sarana dan prasarana pelaksanaan kegiatan PTSL, Sumber Daya Manusia (SDM), kebutuhan transportasi, koordinasi dengan aparat pemerintah baik Desa/Kelurahan, Kecamatan dan lain-lain serta adanya alokasi anggaran.

4. Pembentukan dan Penetapan Panitia Ajudikasi PTSL dan Satuan Tugas

Kepala Kantor Pertanahan membentuk panitia adjudikasi PTSL, satgas fisik, satgas yuridis, dan satgas administrasi diangkat sumpah di hadapan pejabat yang mengangkatnya.

5. Penyuluhan

Penyuluhan dilaksanakan sebelum pengumpulan data fisik dan yuridis guna memberikan penjelasan dan pemahaman akan manfaat kegiatan PTSL, tahapan dan mekanisme, persyaratan permohonan hak atau syarat administrasi PTSL, jadwal pengukuran yang telah dijadwalkan oleh pihak Kantor Pertanahan.

## 6. Pengumpulan Data Fisik dan Data Yuridis

Pengumpulan data fisik meliputi:

- (1) Penetapan batas bidang tanah
- (2) Pengukuran batas bidang tanah
- (3) Pemetaan bidang tanah
- (4) Pengumuman data fisik
- (5) Menjalankan prosedur dan memasukan data serta informasi berkaitan data fisik bidang tanah di aplikasi KKP36 (Komputerisasi Kegiatan Pertanahan) berpedoman ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengukuran dan pemetaan bidang tanah.

Pengumpulan data yuridis meliputi pengumpulan alat bukti kepemilikan atau penguasaan tanah baik bukti tertulis, keterangan saksi dan/ataau pernyataan yang bersangkutan, yang dilakukan oleh Satgas Yuridis dan dibantu oleh Pengumpul Data Yuridis melalui tata cara dan pembiayaan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 7. Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak

Tahapan ini melakukan kegiatan pengumpulan dan pemeriksaan riwayat kepemilikan tanah menggunakan formulir isian inventarisasi dan identifikasi peserta PTSL hasilnya yakni Daftar Rekapitulasi Data Inventarisasi dan Identifikasi ptsl serta Risalah Penelitian Data Yuridis.

## 8. Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis serta Pengesahannya

Dilakukan pengumuman untuk memenuhi asas publisitas dalam pembuktian pemilikan hak. Diumumkan menggunakan formulir pengumuman data fisik dan

yuridis selama 14 hari kalender di Kantor Panitia Ajudikasi PTSL dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan.

#### 9. Penyelesaian Kegiatan PTSL

Terdiri atas empat kluster, yaitu:

- (1) Kluster 1, yaitu bidang tanah yang data yuridis dan fisiknya memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat hak atas tanah
- (2) Kluster 2, yaitu bidang tanah yang data yuridis dan fisiknya memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat hak atas tanah namun terdapat perkara di Pengadilan atau sengketa
- (3) Kluster 3, yaitu bidang tanah yang data yuridis dan fisiknya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan sertifikat hak atas tanah karena subjek/objek hak belum memenuhi persyaratan yang sudah ditetapkan
- (4) Kluster 4, yaitu bidang tanah yang objek/subjeknya sudah terdaftar dan sudah bersertifikat hak atas tanah, yang belum dipetakan.

#### 10. Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak

Menetapkan pengakuan/penegasan sebagai hak milik dan mengusulkan keputusan pemberian hak secara kolektif kepada Kepala Kantor Pertanahan.

#### 11. Pembukuan hak

Setelah semua persyaratan terpenuhi maka dapat dibukukan dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat hak atas tanahnya kepada yang berhak

#### 12. Penerbitan sertifikat hak atas tanah

Sertifikat hak atas tanah diserahkan kepada pemegang hak.

#### 13. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan

Panitia adjudikasi PTSL melakukan pengumpulan, pengelompokan, pengolahan dan penyimpanan data PTSL dilakukan dalam bentuk elektronik. Kemudian diserahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan. Setelah itu data disimpan, di dokumentasikan dan diarsipkan. Terakhir menyampaikan hasil kegiatan PTSL.

#### 14. Pelaporan

Dilakukan apabila pelaksanaan kegiatan PTSL terjadi suatu permasalahan.

### 2.2 Kerangka Berpikir

Menurut **Sugiyono (2013:283)** dalam buku **Metode Penelitian Kuantitatif, kualitatif dan R&D**, kerangka berpikir sebagai model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting.

Kerangka berpikir merupakan teori-teori yang digunakan oleh peneliti kemudian disusun dalam suatu pola pemikiran yang saling berhubungan guna memecahkan masalah dalam fokus penelitian. Peneliti menggunakan teori evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn yang dijadikan pedoman dan dasar penelitian.

Menurut **William N. Dunn (2003:608)** dalam buku **Analisis Kebijakan Publik**, bahwa: “Evaluasi kebijakan berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan”.

Dapat dipahami bahwa evaluasi kebijakan mempunyai nilai dikarenakan hasil tersebut memberikan sumbangan pemikiran pada tujuan atau sasaran. Dengan demikian, kebijakan tersebut telah mencapai tingkat kinerja yang bernilai guna artinya masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi. Dalam pelaksanaan

evaluasi kebijakan digunakan kriteria-kriteria yang memberikan arahan bagi evaluator. Kriteria-kriteria yang dirumuskan dapat dijadikan sebagai salah satu patokan dalam menentukan berhasil tidaknya suatu kebijakan yaitu membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan target yang sudah ditentukan.

Secara detail **William N. Dunn** dikutip **Nuryanti Mustari (2015:232-234)** dalam buku **Pemahaman Kebijakan Publik**, memaparkan 6 (enam) kriteria evaluasi kebijakan sebagai berikut:

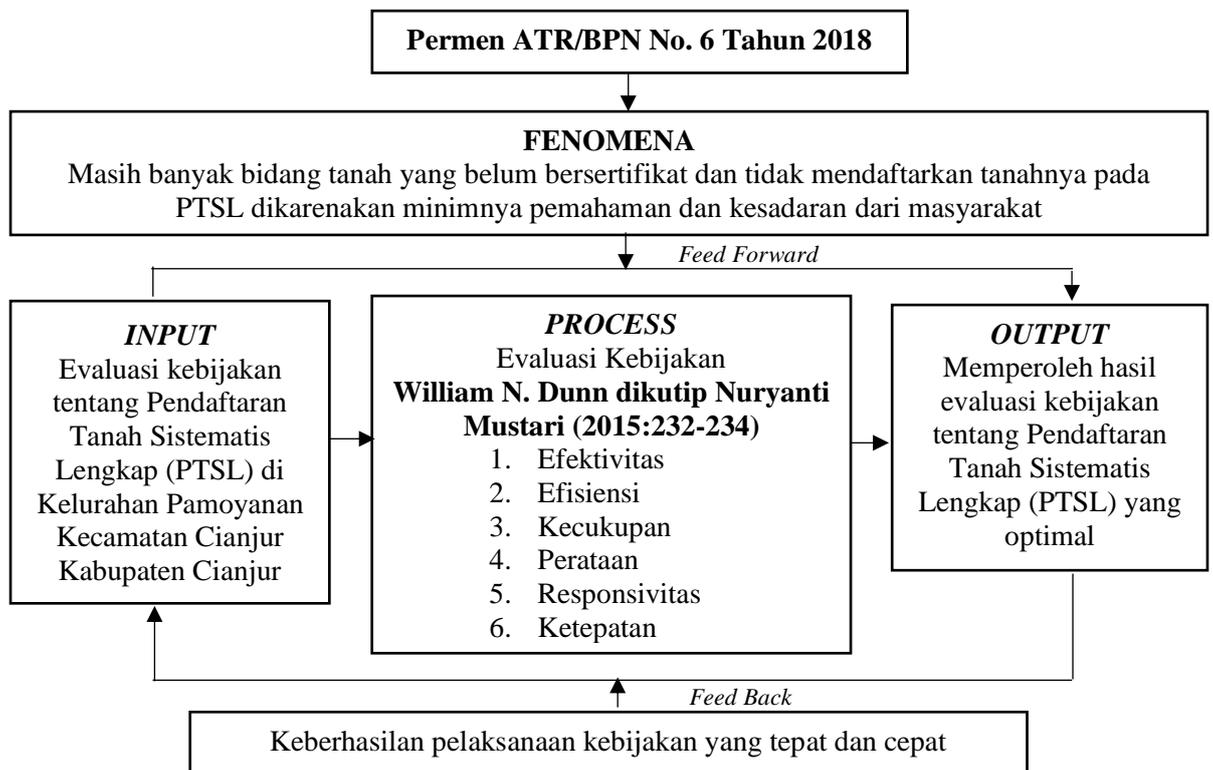
- 1) **Efektivitas (*Effectiveness*)**, yaitu kriteria yang berkenaan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Kriteria ini berkenaan dengan tepat kebijakan dan tepat pelaksanaan.
- 2) **Efisiensi (*efficiency*)**, yaitu kriteria yang berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi merupakan sinonim dengan rasionalitas ekonomi yakni hubungan antara efektivitas dan usaha yang terakhir umumnya diukur dari nilai moneter. Kriteria ini berkaitan dengan biaya dan tenaga atau Sumber Daya Manusia.
- 3) **Kecukupan (*adequacy*)**, yaitu kriteria yang berkenaan dengan seberapa jauh tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria ini menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan atau tujuan.
- 4) **Perataan (*equity*)**, yaitu kriteria yang erat hubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsepsi yang saling bersaing, yaitu keadilan dan kewajaran untuk mendistribusikan *resources* dalam masyarakat.
- 5) **Responsivitas (*responsiveness*)**, yaitu kriteria yang berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Apakah efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu

kebijakan. Kriteria ini berkenaan dengan respon setiap yang ingin mendapat pelayanan dan pelayanan dengan cepat dan tepat.

- 6) **Ketepatan (*appropriateness*)**, yaitu kriteria yang sangat dekat berhubungan dengan rasionalitas substantif, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Kriteria ini merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut. (Mustari, 2015)

Berdasarkan kriteria evaluasi kebijakan diatas, dapat dijadikan sebagai suatu kajian mengenai bagaimana pencapaian dari adanya kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Pamoyanan Kecamatan Cianjur Kabupaten Cianjur. Sehingga memberikan jawaban apakah program PTSL telah berjalan sesuai dengan yang diharapkan sebelumnya atau tidak. Peneliti akan menjelaskan mengenai konsep kerangka berpikir dalam penelitian ini:

Gambar 2.3 Kerangka Berpikir



Sumber: Diolah Peneliti (2022)

**Input**, yaitu masukan berupa dasar teori atau dasar pelaksanaan yang akan diolah dalam proses penelitian guna mencapai tujuan yang hendak dicapai. Mengacu pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang /Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Input dalam penelitian ini adalah evaluasi kebijakan tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Pamoyanan Kecamatan Cianjur Kabupaten Cianjur, dimana adanya fenomena masih banyak bidang tanah yang belum sertifikat dan tidak mendaftarkan tanahnya pada program PTSL dikarenakan minimnya pemahaman dan kesadaran dari masyarakat.

**Process**, yaitu tahapan yang harus dilalui untuk mencapai tujuan tertentu berdasarkan teori yang digunakan. Dalam hal ini teori evaluasi kebijakan, dimana terdapat 6 (enam) kriteria dalam proses evaluasi kebijakan yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas dan ketepatan.

**Output**, yaitu hasil akhir yang diperoleh melalui proses evaluasi kebijakan. Keluaran dari penelitian ini adalah memperoleh hasil evaluasi kebijakan Pendaftaran Tanah SistematisLengkap (PTSL) yang optimal. **Feedback**, yaitu umpan balik yang diharapkan adanya keberhasilan pelaksanaan kebijakan yang tepat dan cepat.

### **2.3 Proposisi**

Proposisi merupakan dugaan sementara dari sebuah penelitian terhadap fenomena yang terjadi. Proposisi juga dapat dikatakan sebuah pernyataan mengenai hal-hal yang dapat dinilai benar atau salah. Berdasarkan uraian dan teori yang telah

peneliti uraikan pada kerangka berfikir, peneliti mengambil proposisi penelitian yaitu evaluasi kebijakan tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Pamoyanan Kecamatan Cianjur Kabupaten Cianjur melalui kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas dan ketepatan.