

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan pembangunan nasional yang tertuang dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹

Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, telah dijabarkan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Dari keterangan tersebut dapat diartikan bahwa Negara Indonesia merupakan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahannya dengan tidak ada kekecualiannya. Hukum di Indonesia sangat penting untuk mengatur kehidupan masyarakat, sehingga segala bentuk kejahatan dapat diselesaikan dengan seadil-adilnya. Dengan adanya hukum dapat

¹ Ali Chomzah, *Hukum Agraria Pertanahan Indonesia*, Jilid 2, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2004, hlm. 21.

menghindarkan pelanggaran yang dapat dilakukan oleh masyarakat ataupun penegak hukum itu sendiri. Untuk itu diperlukan adanya kaidah hukum yang dapat dipergunakan oleh negara Indonesia dalam mengatur tatanan kehidupan dalam masyarakat. Tanah merupakan hal terpenting dalam kehidupan manusia, sejak mereka lahir sampai mereka meninggal dunia, sehingga dapat dikatakan sampai kapanpun manusia akan terus berhubungan dengan tanah. Tanah juga merupakan suatu faktor yang sangat penting dalam kehidupan suatu masyarakat, terlebih-lebih di lingkungan masyarakat Indonesia yang sebagian besar penduduknya menggantungkan kehidupan dari tanah. Tanah jika diolah dan dijaga dengan baik dapat mendatangkan kesejahteraan bagi pemiliknya yang mengolahnya. Tuntutan pembangunan dan tuntutan peningkatan kesejahteraan umat manusia mengharuskan dilakukannya pengaturan tentang pengelolaan tanah dengan cara yang sebaik-baiknya agar berbagai kepentingan dan kebutuhan akan tanah dapat diselenggarakan secara serasi, selaras, seimbang dan setepat-tepatnya.

Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar bagi pembentukan UUPA, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA , yaitu : “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal hal lain sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat indonesia. Pasal diatas merupakan dasar konstitusional bagi pembentukan Hukum Tanah Nasional, yang berisi bahwa negara berkedudukan

menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dan tujuan penguasaan tersebut adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²

Tujuan diundangkan UUPA disebutkan dalam penjelasan umum UUPA, Yaitu:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan;
- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dari ketiga tujuan diundangkannya UUPA tersebut di atas, tujuan yang berkaitan dengan kegiatan pendaftaran tanah adalah tujuan meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak hak atas tanah bagi rakyat indonesia. Tujuan ini dapat terwujud melalui pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah indonesia yang bertujuan memberikan kepastian jaminan hukum, yaitu pendaftaran tanah yang bersifat *Rechtscadaster* atau *legalcadaster* bukan *fiscadaster*, *Rechtscadaster* atau *legalcadaster* adalah Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum, yang menghasilkan surat tanda

² Urip Santoso, *Pejabat Pembuat Akta Tanah Perspektif Regulasi, Wewenang, dan Sifat Akta*, Karisma Putra Ulama, Jakarta, 2016, hlm 2

bukti hak berupa sertifikat, sedangkan *Fiscaaldaster* adalah pendaftaran tanah yang bertujuan menetapkan wajib pajak atas tanah.

UUPA menugaskan kewajiban kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA, yaitu ;

1. untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia menurut ketentuan ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah
2. Pendaftaran Tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraan menurut pertimbangan Menteri Agraria
3. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
 - a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak tersebut; dan
 - c. Pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
4. Dalam peraturan pemerintah diatur biaya biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari biaya biaya tersebut.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 Angka (2) Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 adalah kegiatan pendaftaran tanah sistem

lengkap untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara adil dan merata, serta mendorong pertumbuhan ekonomi negara pada umumnya dan ekonomi rakyat khususnya, perlu dilakukan percepatan pendaftaran tanah lengkap di seluruh wilayah Republik Indonesia. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional. Kegiatan ini meliputi ajudikasi sistematis, survei kadaster, penyediaan fasilitas dan peralatan kantor pertanahan dan penyebaran informasi tentang manfaat pendaftaran tanah melalui penyuluhan.

Tak semua masyarakat memiliki pengetahuan tentang cara pendaftaran tanah, cara memperoleh sertifikat, dan cara Badan Pertanahan Nasional memproses permohonan sertifikat tanah. Selain soal sertifikat tanah, masyarakat juga masih banyak yang kurang paham bagaimana memproses pendaftaran tanah secara sistematis lengkap. Padahal masyarakat memiliki kesempatan jaminan hukum atas tanahnya lewat proses pendaftaran secara sistematis lengkap.

Kabupaten Grobogan, adalah salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah. Ibu Kabupaten berada di Purwodadi. Tepatnya di Kelurahan Purwodadi, secara geografis, wilayah Kabupaten Grobogan terletak antara 110 15' BT – 111 25' BT dan 7 LS- 7 30' LS dengan kondisi tanah berupa daerah pegunungan kapur, perbukitan dan

dataran di bagian tengahnya. Secara administratif Kabupaten Grobogan terdiri dari 273 desa dan 7 Kelurahan yang tersebar di 19 Kecamatan.

Kecamatan Ngaringan terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten di lingkungan Propinsi Jawa Tengah, Kecamatan ini mempunyai luas 116,72 km dengan jumlah penduduk tahun 2010, secara administratif terdiri dari 399 RT, 91 RW dan 12 desa, yang salah satu desanya menjadi obyek dari penelitian penulis yaitu Desa Tanjungharjo. Desa Tanjungharjo yang mayoritas penduduknya petani dengan kondisi tanah berupa daerah persawahan dan lahan pertanian dengan luas wilayah 2800 ha dan secara administratif terdiri dari 11 dusun 46 RT dan 13 RW . Banyak tanah yang dimiliki penduduk Desa belum mempunyai sertifikat tanah padahal sertifikat tanah merupakan salah satu bentuk kepastian hukum terhadap tanah yang diwakinya tersebut. Berdasarkan latar belakang diatas penulis melaksanakan penelitian dan mengkaji permasalahan mengenai pendaftaran tanah secara sistematis lengkap berikut masalah-masalah yang terjadi di lapangan sebagai bahan penyusunan tesis dengan judul:”**Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Di Desa Tanjungharjo Kecamatan Ngaringan Kabupaten Grobogan**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Mengapa perlu diadakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Tanjungharjo Kecamatan Ngaringan Kabupaten Grobogan ?
2. Bagaimana Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Tanjungharjo Kecamatan Ngaringan Kabupaten Grobogan ?
3. Bagaimana hambatan dan solusi yang dihadapi dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Tanjungharjo Kecamatan Ngaringan Kabupaten Grobogan ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan alasan perlu di adakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Tanjungharjo Kecamatan Ngaringan Kabupaten Grobogan.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Tanjungharjo Kecamatan Ngaringan Kabupaten Grobogan.
3. Untuk mengetahui dan menjelaskan Implementasi hambatan dan solusi yang dihadapi dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Tanjungharjo Kecamatan Ngaringan Kabupaten Grobogan dan solusinya.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian merupakan satu rangkaian yang hendak dicapai bersama, dengan demikian dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan pula dapat memberi sumbangan pikiran dalam studi ilmu pengetahuan pada umumnya dan studi ilmu kenotariatan mengenai Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Tanjungharjo Kecamatan Ngaringan Kabupaten Grobogan.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menambah wawasan yang lebih mendalam bagi mahasiswa-mahasiswa atau praktisi-praktisi hukum dalam mengetahui Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Tanjungharjo Kecamatan Ngaringan Kabupaten Grobogan.

E. Kerangka Konseptual

1. Implementasi

Implementasi merujuk pada pada suatu tindakan untuk mencapai suatu tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan- keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya, implementasi sendiri juga langkah yang sangat penting dalam suatu kebijakan.

Implementasi kebijakan adalah melaksanakan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu. Ada banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksanaan agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh model implementasi yang mampu menjamin kompleksitas masalah yang akan diselesaikan melalui kebijakan tertentu. Model implementasi kebijakan ini tentunya diharapkan merupakan model yang semakin operasional sehingga mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang terkait dengan kebijakan.

2. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disebut PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam suatu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.³

³ Pasal 1 angka (2) Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

3. Peraturan Menteri Agraria

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.⁴ Kemudian Peraturan Menteri sebagai salah satu instrumen hukum, keberadaannya sangat diperlukan dalam rangka melaksanakan Peraturan Perundang-undangan di atasnya yang secara jelas mendelegasikan dan juga didasarkan terib penyelenggaraan pemerintahan yang diinginkan dalam rangka mempermudah pelaksanaan administrasi atau kepentingan prosedural lainnya, Materi muatan Peraturan Menteri Agraria adalah peraturan yang dikeluarkan oleh kementerian agraria terkait dengan kewengannya yang diperitahkan peraturan pemerintah untuk melaksanakan undang-undang, peraturan pemerintah atau peraturan presiden.

F. Kerangka Teori

Melakukan sebuah penelitian diperlukan adanya landasan teoritis, sebagaimana dikemukakan oleh M. Solly Lubis bahwa landasan teoritis merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, asas maupun konsep yang relevan digunakan untuk mengupas suatu kasus atau permasalahan. Untuk meneliti mengenai suatu permasalahan hukum, maka pembahasan adalah relevan apabila dikaji menggunakan teori-teori hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum.

⁴ Pasal 1 angka (2) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan

Teori hukum dapat digunakan untuk menganalisis dan menerangkan pengertian hukum dan konsep yuridis, yang relevan untuk menjawab permasalahan yang muncul dalam penelitian hukum.

Teori berasal dari kata teoritik yang berarti alur logika atau penalaran, yang merupakan seerangkat konsep, definisi dan proposisi yang disusun secara sistematis. Secara umum, teori mempunyai 3 fungsi, yaitu untuk menjelaskan, meramalkan, dan pengendalian suatu gejala. Fungsi teori dalam penelitian ini adalah untuk menstrukturisasikan penemuan selama penelitian, membuat beberapa pemiiran, prediksi atas dasar penemuan dan menyajikannya dalam bentuk penjelasan-penjelasan dan pertanyaan-pertanyaan. Hal ini berarti teori digunakan untuk menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi. Untuk itu orang dapat meletakkan fungsi dan kegunaan teori dalam penelitian sebagai pisau analisa pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam masalah penelitian. Adapun teori yang digunakan adalah :

1. Teori Implementasi

Dalam *oxford advance learners dictionary* dikemukakan bahwa implementasi adalah “*put something into effect*”, (penerapan sesuatu yang memberikan dampak atau efek).⁵ Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.

⁵ Mulyasa, *Kurikulum Berbasis Kompetensi, Konsep, Karakteristik dan Implementasi*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2008), hlm. 93

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang sangat luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi pada sisi lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran maupun sebagai hasil. Implementasi berkaitan dengan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif menatur cara untuk mengorganisir implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang.

Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dll. Proses implementasi kebijakan publik baru

dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi menurut Solichin Abdul Wahab , yaitu :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
- d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya
- f. Hubungan saling ketergantungan kecil
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna

- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.⁶

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III yang dikutip oleh Budi winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

a. Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

b. Sumber-sumber.

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk

⁶ Solichin., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Malang: UMM Press, 2008, Hal. 67

melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

c. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

d. Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi. Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu:

1. Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

2. Sumber-sumber Kebijakan

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

4. Karakteristik badan-badan pelaksana karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

5. Kondisi ekonomi, sosial dan politik

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badanbadan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

6. Kecenderungan para pelaksana

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan.⁷

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Harsono,

⁷ Winamo, Budi.. *Kebijakan Publik. Teori, Proses, dan Studi Kasus..* CAPS, Jakarta, 2002, hal. 21

masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

- a) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusankeputusan badan-badan pemerintah;
- b) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
- c) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
- d) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
- e) Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.⁸

2. Teori Efektifitas Hukum

Peraturan perundang-undangan baik yang tingkatannya lebih rendah maupun yang lebih tinggi bertujuan agar masyarakat maupun aparatur Negara dapat melaksanakan secara konsisten dan tanpa membedakan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat lainnya. Semua orang dipandang sama di hadapan hukum (*equality before the law*). Namun dalam realisasinya Undang-Undang tersebut sering diabaikan akan penerapannya, sehingga aturan tersebut tidak berlaku efektif. Tidak efektifnya suatu peraturan disebabkan karena Undang-Undangnya kabur atau tidak jelas, aparatnya yang tidak konsisten atau masyarakatnya tidak mendukung dari

⁸ Ibid, hal. 35

pelaksanaan peraturan tersebut. Apabila Undang-Undang itu dilaksanakan dengan baik maka Undang-Undang tersebut dikatakan efektif. Dikatakan efektif karena bunyi Undang-Undangnya jelas dan dalam penerapannya tidak perlu melakukan penafsiran, aparatnya menegakan hukum secara konsisten dan masyarakat yang terkena aturan tersebut mendukungnya. Teori yang mengkaji dan menganalisis hal itu yaitu teori efektifitas hukum. Konsep efektifitas dalam definisi Hans Kelsen difokuskan pada subjek dan sanksi. Subjek yang melaksanakannya yaitu orang atau badan hukum. Orang-orang tersebut harus melaksanakan hukum sesuai dengan bunyi dari norma hukum. Bagi yang dikenai sanksi maka sanksi hukum tersebut benar dilaksanakan atau tidak.⁹

Anthony Allot mengemukakan tentang efektifitas hukum bahwa hukum akan menjadi efektif jika tujuan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika suatu kegagalan maka kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang jika tertjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikannya. Konsep Anthony Allot tentang efektifitas hukum difokuskan pada perwujudannya. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan dalam kehidupan sosial bermasyarakat.

⁹ Hans Kelsen.2006.*Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*.Bandung.Penerbit Nusa Media. Hal. 39

Teori efektifitas hukum adalah teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keberhasilan dan kegagalan dan faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan dan penerapan hukum. Ada tiga kajian teori efektifitas hukum yang meliputi :¹⁰

- a. Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum.
- b. Kegagalan dalam pelaksanaannya.
- c. Faktor yang mempengaruhinya.

Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa hukum yang dibuat itu telah tercapai maksudnya. Maksud dari norma hukum adalah mengatur kepentingan manusia. Apabila norma hukum itu ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun penegak hukum maka pelaksanaan hukum itu dikatakan efektif dalam implementasinya. Hal ini, dapat dilihat dalam masyarakat dalam melaksanakan aturan hukum tersebut.

Kegagalan dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa ketentuan hukum yang telah ditetapkan tidak mencapai maksudnya atau tidak berhasil dalam implementasinya. Faktor yang mempengaruhi adalah hal yang menyebabkan atau berpengaruh dalam pelaksanaan dan penerapan hukum tersebut. Faktor yang mempengaruhi dapat dikaji dari :¹¹

- a. Aspek keberhasilannya.
- b. Aspek kegagalannya.

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Soerjono Soekamto. 2008. *Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. Penerbit PT Raja Grafindo Persada. Hal 8

Faktor yang mempengaruhi keberhasilan itu meliputi substansi hukum, struktur hukum, kultur hukum, dan fasilitasnya. Norma hukum dikatakan berhasil apabila norma tersebut ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun aparat penegak hukum itu sendiri. Faktor yang mempengaruhi kegagalan dalam pelaksanaan adalah karena norma hukum yang kabur atau tidak jelas aparat hukum yang korup atau masyarakat yang tidak sadar atau taat kepada norma hukum tersebut. Fasilitas yang mendukung norma hukum tersebut sangat minim sehingga sulit untuk terciptanya keefektifan hukum tersebut.

Menurut Soerjono Soekamto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor yaitu :¹²

- a. Faktor hukumnya sendiri
- b. Faktor penegak hukum (pihak yang membuat dan yang menerapkan hukum)
- c. Faktor sasaran atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
- d. Faktor masyarakat yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan
- e. Faktor kebudayaan sebagai hasil karya cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan.

Ahmad Ali berpendapat, bahwa pada umumnya ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektifitas hukum tersebut untuk ditaati atau tidak ditaati yaitu faktor yang mempengaruhi efektifitas suatu perundang undangan adalah profesional dan

¹² *Ibid*

optimal pelaksanaan peran dari para penegak hukum baik dalam menjalankan tugas dan menjalankan isi dari Undang-Undang tersebut.¹³

Hukum dalam arti materil merupakan peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah. Peraturan dibagi dua macam yaitu peraturan pusat dan peraturan daerah setempat. Peraturan pusat berlaku untuk seluruh warga negara yang ada pada wilayah tersebut. Peraturan daerah setempat hanya berlaku untuk orang yang ada pada daerah tersebut saja.

Pandangan tentang efektifitas hukum dikemukakan oleh Clearence J. Dias. Syarat bagi efektif atau tidaknya suatu aturan hukum adalah :¹⁴

- a. Mudah tidaknya makna atau isi aturan hukum itu untuk ditangkap.
- b. Luas tidaknya kalangan didalam masyarakat yang mengetahui isi aturan yang bersangkutan.
- c. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan hukum yang dicapai dengan bantuan aparat administrasi dan masyarakat.
- d. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasuki oleh setiap warga negara akan tetapi juga harus cukup efektif menyelesaikan sengketa.
- e. Adanya anggapan dan pengakuan yang merata dikalangan warga masyarakat, bahwa aturan dan pranata hukum itu memang berdaya mampu efektif.

¹³ Achmad Ali .2010.*Menguk Teori Hukum Dan Teori Keadilan*.Jakarta.Kencana.Hal 375

¹⁴ Ibid

Syarat agar hukum dapat berjalan dengan efektif adalah dengan melihat undang-undangnya yang berlaku dimasyarakat, adanya pelaksanaan hukum, kondisi sosio-ekonomi masyarakat, Undang-undang yang dibuat harus dirancang dengan baik dan substansinya yang meliputi isi dari peraturan tersebut harus bersifat melarang, mengandung sanksinya dan mengandung moralitas. Pelaksanaan hukum adalah aparat yang melaksanakan hukum itu sendiri, seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan. Pelaksanaan hukum ini harus dilakukan dengan baik. Efektifitas hukum harus dilihat dari kondisi sosio-ekonomi masyarakat. Semakin baik ekonomi masyarakat maka semakin efektif Undang-undang yang berlaku. Hal ini disebabkan karena tidak adanya masyarakat yang melakukan pelanggaran hukum. Semakin rendah ekonomi masyarakat semakin banyak terjadi pelanggaran hukum hal ini dapat dilihat semakin banyaknya pencurian yang berlatar belakang alasan ekonomi.

G. Metode Penelitian

Metode merupakan sarana untuk menemukan, merumuskan, menganalisa suatu masalah tertentu untuk mengungkap suatu kebenaran, karena metode pada prinsip memberikan pedoman tentang tata cara ilmuwan mempelajari, menganalisa serta memahami apa yang dipelajarinya. Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berusaha untuk memecahkan masalah-masalah secara sistematis dengan menggunakan metode-metode tertentu dan teknik-teknik tertentu.

1. Metode Pendekatan

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum kualitatif hukum dengan menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis. Menurut Burhan Ashshofa,

penelitian kualitatif memusatkan perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola yang dianalisis gejalagejala sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku.¹⁵ Landasan pendekatan kualitatif adalah menekankan pada pola tingkah laku manusia, yang dilihat dari “*frame of references*” si pelaku itu sendiri, jadi individu sebagai aktor sentral perlu dipahami dan merupakan satuan analisis serta menempatkannya sebagai bagian dari suatu keseluruhan.¹⁶

Yuridis sosiologis yang mana dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder dan meneliti data primer (data yang diperoleh langsung dari masyarakat). Dalam penelitian ini akan melihat keadaan nyata dilapangan mengenai Implementasi Pendaftaran Tanah Sistem Lengkap Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 di Desa Tanjungharjo Kecamatan Ngaringan Kabupaten Grobogan serta hambatan yang terjadi di lapangan.

2. Spesifikasi Penelitian

Penulis melakukan penelitian secara deskriptis analitis yang bertujuan mengurai fakta untuk memperoleh gambaran umum, tentang permasalahan yang ada, menelaah dan mengkaji fakta hukum untuk mengetahui bagaimana permasalahan pelaksanaan pendaftaran tanah sistem lengkap di kabupaten grobogan khususnya di desa tanjungharjo kecamatan ngaringan apakah sudah sesuai dengan peraturan yang

¹⁵ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Putra, 2013), hlm. 21

¹⁶ *Ibid*

ada dan bagaimanakah peran serta kolaborasi yang terjadi antara masyarakat, kelurahan maupun Kantor Badan Pertanahan Nasional dan apakah masih adakah hambatan terkait dengan pengimplementasian dari program Pendaftaran Tanah Sistem Lengkap.

3. Jenis dan Sumber Data

Secara umum jenis data yang diperlukan dalam suatu penelitian hukum terarah pada penelitian data primer dan sekunder. Adapun jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari narasumber dan responden melalui teknik wawancara langsung kepada obyek-obyek yang erat hubungannya dengan permasalahan dalam penelitian ini.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara mempelajari sumber-sumber bacaan yang erat hubungannya dengan permasalahan, baik berupa peraturan perundang-undangan, definisi dari para ahli hukum yang berhubungan dengan obyek penelitian sebagai landasan dalam penulisan yang bersifat teoritis. Data sekunder diperlukan untuk melengkapi data primer.

- 1) Bahan Hukum adalah bahan hukum yang berbentuk norma hukum yang mempunyai sifat mengikat. Dalam penelitian ini antara lain :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria;
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
- f) Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
- g) Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- h) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
- i) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang

Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

j) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;

k) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

2) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang bukan berbentuk norma hukum, namun berupa pendapat ahli, bahan ini dapat dari literatur atau buku-buku hukum, majalah, koran, internet, karya tulis sarjana-sarjana baik jurnal, skripsi, maupun disertasi

3) Bahan hukum tersier adalah suatu petunjuk yang bisa menggambarkan suatu solusi terhadap bahan hukum primerr dan sekunder, dalam penelitian ini adalah kamus besar bahasa indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Cara pengumpulan data akan dilakukan melalui :

a. Studi kepustakaan

Dengan ini mengumpulkan bahan-bahan tentang suatu masalah dari berbagai sumber, baik dari buku, majalah, internet, peraturan perundang-undangan maupun peraturan pemerintah dan literatur hukum yang berkaitan dengan obyek penelitian.

b. Studi Lapangan

Studi lapangan dilakukan untuk memperoleh data primer dengan menggunakan teknik wawancara langsung dengan responden yang telah direncanakan sebelumnya. Wawancara dilaksanakan secara langsung dan terbuka dengan Pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Grobogan yang berwenang dan berkompeten serta pihak yang bersangkutan yang mendaftarkan tanahnya di Grobogan melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap untuk mendapatkan keterangan atau jawaban sehingga data yang diperoleh sesuai dengan yang diharapkan. Teknik wawancara dengan menggunakan daftar pertanyaan yang telah dipersiapkan sebelumnya dan akan dikembangkan pada saat wawancara berlangsung.

5. Teknis Analisis Data

Menurut Moeloeng teknik analisis kualitatif dilakukan dengan menyajikan data yang dimulai dengan menelaah data yang terkumpul, menyusun dalam satu kesatuan yang kemudian dikategorikan pada tahap berikutnya dan memeriksa keabsahan serta menafsirkannya dengan analisis kemampuan daya nalar peneliti untuk membuat kesimpulan penelitian.

Miles dan Huberman mengemukakan bahwa aktifitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus-menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Dalam melakukan analisis data, ada langkah-langkah yang dilakukan, yaitu: ¹⁷

a. Reduksi data

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

b. Penyajian Data

Setelah data direduksi, maka langkah selanjutnya adalah menyajikan data. Dengan menyajikan data, maka akan memudahkan peneliti untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami.

c. Penarikan kesimpulan

Kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Kesimpulan ini sebagai hipotesis, dan bila didukung oleh data maka akan dapat menjadi teori.

d. Triangulasi

¹⁷ Marzuki, Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*. Surabaya: Airlangga Hal. 56

Triangulasi merupakan upaya untuk menunjukkan bukti empirik untuk meningkatkan pemahaman terhadap realitas atau gejala yang diteliti. Karena itu, sering kali peneliti menemukan kenyataan bahwa data dalam suatu penelian kualitatif bersifat sejalan (*consistent*) ketika diuji dengan data lain, atau mungkin tidak sejalan (*inconsistent*), atau bahkan bertolak belakang (*contradictory*) penulis dalam menjaga keakuratan informasi atau data yang diperoleh melalui proses wawancara, dokumentasi dan pengamatan, maka penulis akan melakukan perbandingan untuk menunjukkan bukti empiris dalam meningkatkan pemahaman terhadap realitas atau gejala yang diteliti, sehingga mengarah pada suatu penarikan kesimpulan penelitian yang benar.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan

Bab ini merupakan pengantar untuk memasuki bab selanjutnya, pada bab ini di dalamnya berisikan, latar belakang, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II Kajian Pustaka

Bab ini membahas mengenai hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah secara umum, Pendaftaran tanah sistematis lengkap, kegiatan dan obyek

pendaftaran hak atas tanah serta pihak-pihak yang terlibat dalam pendaftaran hak atas tanah.

BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini menganalisis secara yuridis empiris mengenai gambaran umum desa Tanjungharjo Kecamatan Ngaringan Kabupaten Grobogan serta penyebab belum banyak masyarakat setempat yang belum mempunyai sertifikat serta implementasi pendaftaran tanah sistem lengkap, hambatan-hambatan dan Solusi terhadap Implementasi pendaftaran tanah sistem lengkap.

BAB IV Penutup

Bab ini menguraikan mengenai kesimpulan dari penelitian yang dikaji dan saran-saran yang merupakan sumbangan pemikiran dari penulis yang berkaitan dengan hasil penelitian ini dan dilengkapi dengan lampiran-lampiran yang berkaitan dengan hasil penelitian yang di peroleh di lapangan.