

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Street-Level Bureaucrats merupakan aparatur birokrasi yang berinteraksi langsung dengan masyarakat dalam menjalankan tugas pelayanan publik. *Street-Level Bureaucrats* memiliki peran penting sebagai pelaksana kebijakan publik sekaligus sebagai penghubung antara pemerintah dan masyarakat yang dilayani (Lipsky, 2010). Menjalankan fungsinya, perilaku para *Street-Level Bureaucrats* dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat menunjukkan keragaman. Perbedaan pola perilaku tersebut tidak hanya terjadi antarinstansi, tetapi juga di antara individu-individu dalam satu instansi. Variasi ini memengaruhi proses penyusunan dan implementasi kebijakan pelayanan publik yang disesuaikan dengan kebutuhan serta dinamika masyarakat yang dilayani. Dengan demikian, peran *Street-Level Bureaucrats* tidak hanya teknis, tetapi juga adaptif terhadap kondisi sosial yang ada.

Menurut Lipsky (2010), sikap dan perilaku yang ditunjukkan oleh *street-level bureaucrats* dipengaruhi oleh norma serta budaya masyarakat tempat mereka bertugas. Lingkungan sosial dan budaya ini membentuk cara *street-level bureaucrats* menjalankan tugas mereka, termasuk dalam menyusun dan menerapkan kebijakan. Tugas utama yang dilaksanakan oleh *street-level bureaucrats* umumnya bersifat teknis, sehingga keputusan yang diambil dalam rangka implementasi kebijakan juga cenderung berorientasi pada aspek teknis. Pekerjaan yang dilakukan *street-level bureaucrats* pada umumnya bersifat rutin dan repetitif, di mana mereka cenderung menghadapi situasi atau permasalahan yang serupa setiap hari. Selain itu, pola interaksi *street-level bureaucrats* dengan masyarakat bersifat intens, yang memungkinkan terciptanya hubungan yang cukup dekat antara petugas dan warga. Bahkan, interaksi ini sering kali berlangsung secara langsung dan berkesinambungan dalam kehidupan sehari-hari. Kedekatan ini

memperkuat peran *street-level bureaucrats* sebagai penghubung antara kebijakan pemerintah dengan kebutuhan masyarakat di lapangan.

Street-level bureaucrats adalah aktor utama dalam proses implementasi kebijakan, sekaligus menjadi variabel paling signifikan yang menentukan keberhasilan suatu kebijakan. Peran strategis *Street-level bureaucrats* terletak pada kemampuan mereka untuk menjalankan kebijakan secara langsung dalam kegiatan sehari-hari. Sebagai wajah birokrasi di mata masyarakat, *Street-level bureaucrats* berfungsi sebagai etalase yang mencerminkan kualitas kebijakan serta kinerja birokrasi. Persepsi dan pandangan masyarakat terhadap suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh bagaimana *Street-level bureaucrats* melaksanakan tugasnya (Madani et al., 2021). Pada hal ini, keberhasilan implementasi kebijakan tidak terlepas dari diskresi serta interpretasi yang dilakukan oleh *Street-level bureaucrats*. Kemampuan mereka dalam menyesuaikan kebijakan dengan kebutuhan masyarakat menjadi faktor kunci dalam menciptakan pelayanan yang efektif dan mendukung tercapainya tujuan kebijakan publik. Pada sektor Petanahan, masalah terpenting adalah kepemilikan hak atas tanah. Kepemilikan hak tanah dimaksudkan dengan tujuan untuk mendapatkan penguasaan dan kepililikan atas tanah, serta untuk mendapatkan wewenang, kewajiban, dan larangan yang berkaitan dengan tanah. Selain itu, kepemilikan hak atas tanah juga memiliki fungsi sosial, yaitu untuk menjamin pelaksanaan pembangunan yang merata untuk kepentingan dan kenyamanan umum. Guna mendapatkan dan melindungi hak kepemilikan atas tanah, masyarakat dapat melakukan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah dapat menjamin kepastian dan perlindungan hukum yang pada tanah yang dimiliki. Dengan demikian, setiap individu dapat memohonkan dan mendaftarkan kepemilikan tanah agar tanah yang dimilikinya resmi dan legal dimata hukum melalui pendaftaran tanah.

Memastikan kepastian hukum, pendaftaran tanah telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Menurut pasal 1 peraturan pemerintah, pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi

pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan 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. Proses ini menunjukkan komitmen pemerintah dalam menciptakan administrasi pertanahan yang tertib, melindungi hak-hak masyarakat, dan mendukung pembangunan berkelanjutan. Dengan dasar hukum yang jelas, pemerintah memberikan kepastian kepada masyarakat bahwa hak mereka atas tanah diakui dan dilindungi oleh negara, sehingga dapat meminimalkan konflik dan mendorong pemanfaatan tanah secara produktif. Pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam Pasal 5 tersebut menyebutkan bahwa Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Badan Pertanahan Nasional bertugas dalam melaksanakan urusan pemerintahan pada bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, salah satunya dengan menyusun dan menetapkan kebijakan di bidang pertanahan.

Percepatan pendaftaran Tanah Telah tertuang dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2017, yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Program ini didukung dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di seluruh wilayah Indonesia. Melalui program ini, Badan Pertanahan Nasional berupaya memberikan kepastian hukum terhadap kepemilikan tanah, meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya sertifikasi, dan mengurangi sengketa tanah yang sering terjadi akibat tumpang tindih klaim. Dengan adanya target tersebut, diharapkan setiap pemilik tanah akan memiliki bukti formal atas hak kepemilikan tanahnya yang sah, nantinya akan berdampak positif pada kesejahteraan masyarakat dan stabilitas sosial di Indonesia.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merujuk pada kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya yang dilakukan secara serentak. Kegiatan ini mencakup semua objek pendaftaran tanah yang belum terdaftar dalam satu wilayah desa atau kelurahan, atau sebutan lain yang setara dengan itu. Tujuan dari PTSL adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah masyarakat secara adil dan merata. Selain itu, PTSL juga bertujuan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi negara secara umum dan ekonomi masyarakat pada khususnya (Syamsi et al., 2024). Dengan kepemilikan tanah yang terdaftar, masyarakat dapat memanfaatkan tanahnya untuk kegiatan ekonomi, seperti akses kredit atau investasi, yang pada akhirnya mendorong pertumbuhan ekonomi baik di tingkat nasional maupun lokal. Hal ini sejalan dengan tujuan pembangunan yang inklusif, yaitu memberikan manfaat yang merata kepada seluruh lapisan masyarakat. Namun, keberhasilan PTSL sangat bergantung pada sinergi antara pemerintah, masyarakat, dan pelaksana pendukung untuk memastikan pelaksanaannya berjalan transparan, efektif, dan tidak diskriminatif.

Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) menyampaikan bahwa di Indonesia pada tahun 2023 sebanyak 102,3 juta bidang tanah yang sudah mengantongi sertifikat melalui hasil program PTSL (hukumonline.com). Program PTSL yang diselenggarakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) bertujuan untuk mendaftarkan dan menyertifikasi sebanyak 126 juta bidang tanah di seluruh Indonesia hingga tahun 2025. Pada tahun 2024, realisasi program PTSL telah mencapai 97,93 persen, atau tepatnya sebanyak 117,4 juta bidang tanah yang tersertifikasi (Indonesia.go.id). Angka ini menunjukkan progres signifikan dalam pencapaian target program, mengindikasikan bahwa upaya percepatan sertifikasi tanah telah berhasil menjangkau sebagian besar bidang tanah yang ditargetkan. Merespon peraturan menteri, Kabupaten Jember mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Bupati Jember Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pembebanan Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Jember. Dikeluarkannya peraturan ini menandai perencanaan dan penerapan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di wilayah Kabupaten Jember.

Pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Jember di latar belakang oleh beberapa permasalahan yang muncul. Data Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Jember tahun 2023 menunjukkan bahwa lebih dari 1,2 juta hektar tanah di Jember belum bersertifikat. Kondisi ini memicu beragam masalah, seperti perampasan dan penjualan lahan secara ilegal, serta minimnya perlindungan hukum atas kepemilikan tanah. Banyak warga Jember belum menyadari pentingnya sertifikat tanah sebagai bukti kepemilikan yang sah, sehingga banyak lahan yang belum diklaim dan rentan untuk dieksploitasi. Rendahnya sosialisasi dan edukasi mengenai program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) juga membuat masyarakat kurang memahami manfaat program tersebut, yang berdampak pada rendahnya partisipasi mereka. Oleh karena itu, kondisi ini menekankan perlunya peningkatan edukasi, akses, dan pendanaan untuk mendukung sertifikasi tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang efektif di Jember.

Kabupaten Jember melaksanakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) secara bertahap, menjangkau setiap kecamatan dan desa untuk memastikan bahwa seluruh bidang tanah yang belum terdaftar dapat diakui secara resmi. Salah satu daerah yang melaksanakan program ini adalah Desa Tugusari di Kecamatan Bangsalsari. Pelaksanaannya di desa, telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Desa Tugusari Nomor 1 Tahun 2022 tentang pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Desa Tugusari, dengan populasi sekitar 16.042 jiwa dan luas wilayah mencapai 2.700 hektar, telah memulai proses pendaftaran sertifikasi tanah melalui program PTSL sejak Januari 2022. Kurun waktu awal pelaksanaan yang relatif singkat, hingga Juli 2022, desa ini telah berhasil menerbitkan 300 sertifikat tanah, suatu pencapaian yang signifikan mengingat target akhir Desa Tugusari adalah menerbitkan 1.250 sertifikat dari total 3.000 bidang tanah yang ada. Capaian tersebut menunjukkan komitmen pemerintah dalam mempercepat proses pendaftaran tanah di seluruh wilayah kecamatan atau desa di Kabupaten Jember (ppid.jemberkab.go.id).

Pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari yang semula diharapkan untuk memberikan hak tanah secara resmi dimata hukum dan untuk mengatasi beberapa permasalahan tanah yang ada. Pada kenyataannya dalam pelaksanaan program ini masih menimbulkan beberapa permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaannya di Desa Tugusari seperti: Konflik sengketa tanah antar keluarga dan saudara, Konflik salah bidang tanah dimana pemilik tanah yang telah memiliki sertifikat tanah dan telah tertera luas lahan yang harus di tempati ternyata yang ditempatinya tidak sesuai dan memicu perselisihan dengan pemilik tanah di sebelahnya, kemudian sengeketa tanah sampai ke ranah pengadilan. Hal ini menandakan bahwa dalam implementasinya yang diharapkan mengatasi permasalahan, pada kenyataannya masih menimbulkan beberapa masalah dikalangan masyarakat. Hal ini dapat terjadi dikarenakan dua faktor, yaitu faktor dari para *street-level bureaucrats* atau aktor yang terlibat dalam program ini dan faktor proses dari implementasi kebijakan yang sangat menentukan keberlangsungan pelaksanaan implementasi kebijakan.

Berdasarkan fenomena yang terjadi, peneliti melakukan penelitian mengenai pelaksanaan program implementasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari. Program PTSL ini diharapkan dapat memberikan legalitas yang jelas dan sah atas hak kepemilikan tanah bagi masyarakat setempat, yang selama ini sering kali menghadapi ketidakpastian dan sengketa terkait status tanah mereka. Namun, keberhasilan dalam mengimplementasikan kebijakan publik dipengaruhi oleh beberapa faktor, salah satu faktor penentu terdapat pada para pelaksana program atau *street-level bureaucrats*. Dalam konteks ini, peneliti tertarik untuk mengangkat permasalahan yang lebih luas mengenai peran Street-Level Bureaucrats dalam kebijakan PTSL ini diimplementasikan dan dampaknya terhadap masyarakat, dengan judul “Peran *Street-Level Bureaucrats* dalam Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari, Kecamatan Bangsalsari Kabupaten Jember”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan fenomena di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah Bagaimana peran *Street-Level Bureaucrats* dan Implementasi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan diadakannya penelitian ini adalah menganalisis peran *Street-Level Bureaucrats* dan implementasi dari Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari, Kecamatan Bangsalsari, Kabupaten Jember. Penelitian ini juga mengidentifikasi kendala yang dihadapi dan merumuskan strategi yang dapat meningkatkan efektivitas pelaksanaan program, sehingga dapat memberikan kontribusi pada keberhasilan PTSL dan kesejahteraan masyarakat setempat.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi dunia Pendidikan khususnya bagi program studi Ilmu Pemerintahan, memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian implementasi kebijakan publik, khususnya terkait peran *Street-Level Bureaucrats* dalam pelaksanaan kebijakan di tingkat lokal.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, bagi Pemerintah Kabupaten Jember dan khususnya pada Desa Tugusari yang berada di Kecamatan Bangsalsari. Penelitian ini dapat dijadikan bahan evaluasi untuk meningkatkan peran *Street-Level Bureaucrats* dalam mengimplementasikan program secara lebih efektif dan efisien. Bagi masyarakat dapat dijadikan pemahaman mengenai peran dan kontribusi birokrasi dalam mempermudah akses terhadap pengurusan sertifikat tanah.