

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian ini dilakukan tidak terlepas dari hasil penelitian-penelitian terdahulu yang pernah dilakukan sebagai bahan perbandingan dan kajian. Adapun hasil-hasil penelitian yang dijadikan perbandingan tidak terlepas dari fenomena penelitian yang serupa. Peneliti dalam hal ini memaparkan beberapa penelitian terdahulu yang relevan untuk menjadi referensi dalam menyelesaikan permasalahan dalam penelitian ini.

2.1.1 Helianus Rudianto, Muhamad Heriyanto (2022)

Penelitian yang dilakukan oleh Helianus Rudianto dan Muhamad Heriyanto berjudul “Penerapan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Ngada” bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas program PTSL di Kabupaten Ngada, Provinsi Nusa Tenggara Timur. Fokus utama penelitian ini adalah untuk menilai sejauh mana program ini dapat memfasilitasi masyarakat dalam mendaftarkan tanah dan memperoleh kepastian hukum atas hak kepemilikan tanah. Dalam konteks pertanahan yang semakin kompleks, di mana banyak tanah belum terdaftar dan masyarakat menghadapi berbagai masalah hukum, PTSL diharapkan menjadi solusi yang efektif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan PTSL di Kabupaten Ngada telah berjalan dengan baik, dengan tercapainya target pendaftaran tanah yang ditetapkan. Antusiasme masyarakat terlihat dari banyaknya permohonan pendaftaran yang diajukan. Namun, penelitian ini juga mengidentifikasi tantangan dalam pelaksanaan PTSL, seperti kurangnya sosialisasi yang efektif, yang menyebabkan beberapa warga masih belum memahami prosedur pendaftaran dengan baik. Oleh karena itu, peningkatan sosialisasi menjadi penting untuk mendukung keberhasilan program ini di masa mendatang. (Rudianto & Heriyanto, 2022).

2.1.2 Sefty Maharani Devi, Hasan Ismail (2024)

Penelitian yang dilakukan oleh Sefty Maharani Devi dan Hasan Ismail berjudul “Analisis Pelaksanaan Pengentasan Keluarga Miskin dalam Perspektif Street Level Birokrasi: Studi Pengentasan Keluarga Miskin di Kelurahan Wonorejo Tegalsari” bertujuan untuk menganalisis peran Street Level Bureaucracy dalam implementasi kebijakan pengentasan keluarga miskin di Kota Surabaya. Penelitian ini berfokus pada bagaimana birokrasi tingkat bawah, yang berinteraksi langsung dengan masyarakat, menjalankan tugas mereka dalam mengumpulkan, memproses, dan memanfaatkan data tentang keluarga miskin. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif deskriptif dengan tipe studi kasus. Hasil temuan dari penelitian ini menunjukkan bahwa peran street-level bureaucrats sangat penting dalam implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan. Street Level Bureaucrats berfungsi sebagai penghubung antara pemerintah dan masyarakat, bertanggung jawab untuk melakukan pemantauan rutin, menerima laporan data kemiskinan, dan memberikan pendampingan serta penyuluhan teknis kepada masyarakat. Namun, penelitian juga mengungkapkan bahwa para birokrat tingkat bawah sering kali menghadapi berbagai tantangan, seperti tekanan politik dan keterbatasan sumber daya, yang dapat menghambat kemampuan mereka untuk memberikan pelayanan publik yang optimal. (Devi & Ismail, 2024).

2.1.3 Rini Andriani, Fairus (2021)

Penelitian Rini Andriani, Fairus yang berjudul “Analisis Pengaruh Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terhadap Kepuasan Masyarakat pada Kantor Pertanahan Kabupaten Aceh Tamiang”, bertujuan untuk mengevaluasi kepuasan masyarakat terhadap pelayanan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Seuneubok Punt, Kabupaten Aceh Tamiang, serta untuk menganalisis pengaruh kepuasan masyarakat terhadap informasi PTSL. Penelitian ini juga memastikan bahwa PTSL dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah, serta mengurangi sengketa atau klaim atas lahan yang terdaftar. Hasil temuan dari penelitian menunjukkan bahwa kepuasan masyarakat terhadap penyampaian informasi PTSL dinilai sudah baik, dengan nilai

signifikan 0.002 yang menunjukkan bahwa kepuasan masyarakat berpengaruh terhadap Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Selain itu, koefisien determinasi (R-Square) sebesar 19.3% mengindikasikan bahwa pengaruh kepuasan masyarakat terhadap informasi PTSL adalah 19.3%, sementara 80.7% dipengaruhi oleh faktor lain yang tidak diteliti. Hasil pengujian koefisien korelasi Pearson juga menunjukkan adanya hubungan yang kuat antara kepuasan masyarakat dan informasi PTSL, dengan nilai 0.440. Secara keseluruhan, penelitian ini menegaskan pentingnya PTSL dalam meningkatkan kepuasan masyarakat dan memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah. (Riniandriani & Fairus, 2021).

2.1.4 Triana Hidayati, Ana Silviana (2024)

Penelitian Triana Hidayati¹, Ana Silviana yang berjudul “Strategi Menuju Kabupaten Lengkap dengan terus mengakselerasi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kabupaten Pati”, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi dan menganalisis strategi peningkatan kualitas data dalam mewujudkan Kabupaten/Kota Lengkap secara spasial melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Pati. Penelitian ini berfokus untuk memahami hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan PTSL serta mencari solusi untuk mengatasi masalah tersebut. Hasil temuan dari penelitian menunjukkan bahwa untuk mencapai Kabupaten Lengkap, diperlukan pemetaan bidang tanah yang maksimal, tidak adanya bidang anomaly, serta seluruh bidang dalam kabupaten harus terpetakan dengan baik. Selain itu, penelitian mengungkapkan bahwa keterbatasan sumber daya manusia dan kualitas data yang tidak sesuai dengan kondisi lapangan menjadi hambatan utama. Strategi yang diusulkan meliputi pengaturan sarana dan prasarana, peningkatan sumber daya manusia, serta melibatkan pemerintah daerah dalam pendanaan kegiatan, yang semuanya diharapkan dapat meningkatkan kualitas data pertanahan dan mendukung pelaksanaan PTSL secara efektif. (Hidayati & Silviana, 2024).

2.1.5 Erna Setijaningrum, Anisa Qurota Mawa Adna, Riana Dwi Arifriyanti (2022)

Penelitian Erna Setijaningrum, Anisa Qurota Mawa Adna, Riana Dwi Arifriyanti yang berjudul “Model Street Level Bureaucrats: Upaya Menuju Kampung Tangguh di Kelurahan Sukoharjo, Kota Probolinggo”, bertujuan untuk menganalisis model street level bureaucrats dalam upaya menciptakan Kampung Tangguh di Kelurahan Sukoharjo, Kota Probolinggo. Penelitian ini berfokus pada bagaimana para aparat kelurahan yang berperan sebagai street level bureaucrats berinteraksi dengan masyarakat dan mengimplementasikan program-program yang bertujuan untuk meningkatkan ketahanan masyarakat terhadap bencana. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif deskriptif. Hasil temuan penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan Kampung Tangguh di Kelurahan Sukoharjo sangat dipengaruhi oleh tiga faktor utama: regulasi, keyakinan pribadi, dan sumber daya. Regulasi yang jelas dan mendukung memberikan kerangka kerja yang memudahkan street level bureaucrats dalam melaksanakan tugas mereka. Keyakinan pribadi para bureaucrats, yang mencakup komitmen dan profesionalisme dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, juga berperan penting dalam meningkatkan kinerja mereka. (Setijaningrum et al., 2022).

2.1.6 Andreas Winarta, Februati Trimurni (2023)

Penelitian oleh Andreas Winarta, Februati Trimurni berjudul “Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam Mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Badan Pertanahan Nasional Kota Medan” bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas program PTSL dalam meningkatkan efisiensi pengelolaan administrasi pertanahan dan mengidentifikasi tantangan yang dihadapi, terutama akibat pandemi COVID-19. Penelitian ini menggunakan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn serta metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Data dikumpulkan melalui wawancara dengan pihak BPN Kota Medan, observasi, dan dokumentasi data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi PTSL di BPN Kota Medan berjalan baik, meskipun terdapat kendala yang mempengaruhi realisasi program. Tantangan utama adalah dampak pandemi COVID-19 yang menyebabkan relokasi dan

refocusing anggaran untuk kesehatan, sehingga target dan realisasi program PTSL lebih rendah dari yang diharapkan. Penelitian ini juga menyoroti bahwa meskipun PTSL merupakan inovasi penting dalam administrasi pertanahan, masih diperlukan penambahan sumber daya manusia, baik tenaga yuridis maupun fisik, untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan program. Temuan ini menunjukkan perlunya perhatian lebih terhadap pengelolaan sumber daya dalam mendukung keberhasilan program PTSL di masa mendatang. (Winarta & Trimurni, 2023).

2.1.7 Andhi Nur Rahmadi, Riza Aisyah, Andini Kurdiningtyas (2022)

Penelitian MohTaufiq Zulfikar Sarson, Nirwan Junus yang berjudul “Efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam Pencegahan Mafia Tanah di Kota Probolinggo”, penelitian ini mengevaluasi keterlibatan masyarakat dalam memperoleh kepastian hukum atas tanah melalui sertifikasi yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Hasil penelitian menunjukkan bahwa program PTSL telah berjalan efektif, sebagaimana ditunjukkan oleh nilai tabulasi hasil kuesioner sebesar 29,9667. Responden secara mayoritas menyatakan setuju bahwa program ini memenuhi sasaran dan tujuan yang ditetapkan. Tingginya antusiasme masyarakat dalam mengikuti program ini serta dukungan dari BPN di Kota Probolinggo turut berkontribusi pada keberhasilan program. Selain itu, adanya skema prosedur yang jelas dan biaya yang rendah membuat masyarakat lebih mudah mengakses layanan pendaftaran tanah. Temuan ini mengindikasikan bahwa PTSL efektif dalam menekan potensi konflik dan mencegah mafia tanah, memberikan kepastian hukum, dan memperbaiki tata kelola kepemilikan tanah di daerah tersebut. (Rahmadi et al., 2022).

2.1.8 Nunki Bias Nirwani, Achludin Ibnu Rochim, Indah Murti (2024)

Penelitian Nunki Bias Nirwani, Achludin Ibnu Rochim, Indah Murti yang berjudul “Integritas Birokrasi Garis Depan (Street Level Bureaucracy) Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik Di Kantor Desa, Desa Sarirogo, Kecamatan Sidoarjo, Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur”, penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi dan menganalisis peran aparatur desa dalam meningkatkan

kualitas pelayanan publik di kantor desa Sarirogo, Sidoarjo. Penelitian ini berfokus pada integritas birokrasi garis depan, yang diharapkan dapat memberikan pemahaman mendalam tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil temuan penelitian menunjukkan bahwa pelayanan di kantor desa Sarirogo belum memenuhi standar yang diharapkan. Banyak keluhan dari masyarakat terkait dengan kurangnya transparansi, informasi yang tidak memadai, dan ketidakdisiplinan pegawai. Wawancara dengan informan mengungkapkan bahwa petugas sering kali memberikan informasi yang mendadak dan kurang jelas, yang mengakibatkan kesulitan bagi masyarakat dalam memenuhi persyaratan yang diperlukan. Penelitian ini menekankan perlunya perbaikan dalam integritas dan kreativitas aparatur desa untuk meningkatkan kepuasan masyarakat dan efisiensi pelayanan, serta merekomendasikan pembaruan prosedur operasional standar (SOP) yang ada. (Nunki Bias Nirwani et al., 2024).

2.1.9 Ariel Hary Aristo, Dian Aries Mujiburohman (2023)

Penelitian Ariel Hary Aristo dan Dian Aries Mujiburohman yang berjudul “Kemitraan pemerintah Desa Poigar Dua dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)” bertujuan untuk Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi bagaimana pemerintah desa dapat mengatasi hambatan yang dihadapi masyarakat dalam mendaftarkan tanah mereka, serta meningkatkan minat masyarakat untuk berpartisipasi dalam program PTSL. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, yang melibatkan observasi lapangan dan studi literatur. Hasil temuan penelitian menunjukkan bahwa peran aktif pemerintah desa sangat krusial dalam mempercepat pelaksanaan PTSL. Pemerintah desa melakukan sosialisasi dari rumah ke rumah untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya sertifikat tanah dan memberikan informasi yang jelas mengenai proses pendaftaran. Selain itu, pemerintah desa juga berfungsi sebagai mediator dalam menyelesaikan konflik yang mungkin timbul terkait batas tanah, serta membantu masyarakat dalam mengisi formulir pendaftaran. Penelitian ini menemukan bahwa dengan adanya dukungan dan pendampingan dari

pemerintah desa, masyarakat menjadi lebih termotivasi untuk berpartisipasi dalam PTSL, sehingga program ini dapat berjalan lebih efektif dan mencapai tujuannya. (Aristo & Mujiburohman, 2023).

2.1.10 Roudhotul Jannah, Fadillah Putra, Sujarwoto (2022)

Penelitian Roudhotul Jannah, Fadillah Putra, Sujarwoto yang berjudul “Determinan Perilaku Street-Level Bureaucratic dalam Mengimplementasikan Program Publik: Studi Kasus pada Program Desa Cinta Statistik (Cantik) BPS Tahun 2022” penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi variabel-variabel kunci yang berkontribusi terhadap keberhasilan implementasi program, serta untuk mengevaluasi efektivitas program dalam meningkatkan kualitas data statistik di tingkat desa. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kuantitatif dengan desain explanatory research, di mana peneliti mengumpulkan data melalui kuesioner yang disebarluaskan kepada 340 pembina desa yang dipilih secara systematic random sampling. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat efektivitas implementasi program mencapai 79,48 persen, yang mencerminkan keberhasilan yang signifikan dalam pelaksanaan program. Penelitian ini menemukan bahwa empat variabel independen desain program, kolaborasi antar aktor, manajemen pelaksanaan, dan respon target program secara konsisten memberikan kontribusi positif terhadap kecenderungan perilaku implementasi pembina desa. Temuan ini menunjukkan bahwa meskipun semua variabel berpengaruh, perhatian lebih perlu diberikan pada manajemen pelaksanaan untuk meningkatkan efektivitas program. Penelitian ini juga menekankan pentingnya kolaborasi antar aktor dan respon positif dari target program dalam mendukung keberhasilan implementasi, serta perlunya upaya lebih lanjut untuk meningkatkan kecenderungan perilaku pembina desa dalam menjalankan program. (Jannah et al., 2022).

Tabel 2. 1 Hasil Penelitian Terdahulu

No	Judul Penelitian, Penulis	Persamaan	Perbedaan
1.	Penerapan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Ngada. Helianus Rudianto, Muhamad Heriyanto (2022)	Meneliti tentang pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).	Penelitian sebelumnya fokus pada evaluasi efektivitas program secara umum, sedangkan penelitian saya berfokus pada peran street-level bureaucrats dalam mengimplementasikan PTSL di Desa Tugusari.
2.	Analisis Pelaksanaan Pengentasan Keluarga Miskin dalam Perspektif Streer Level Birokrasi: Studi Pengentasan Keluarga Miskin di Kelurahan Wonorejo Tegalsari. Sefty Maharani Devi, Hasan Ismail (2024)	Fokus pada peran Street Level Bureaucrats dalam implementasi kebijakan publik.	Penelitian sebelumnya membahas mengenai implementasi program pengentasan keluarga miskin, sementara penelitian yang akan saya lakukan berfokus pada pelaksanaan PTSL di Desa Tugusari.
3.	Analisis Pengaruh Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terhadap Kepuasan Masyarakat pada Kantor Pertanahan Kabupaten Aceh Tamiang. Rini Andriani, Fairus (2021)	Membahas tentang pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).	Penelitian sebelumnya mengevaluasi kepuasan masyarakat terhadap PTSL, sementara penelitian yang akan saya lakukan menganalisis peran Street Level Bureaucrats dalam pelaksanaan program PTSL.

4.	Strategi Menuju Kabupaten Lengkap dengan terus mengakselerasi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kabupaten Pati. Triana Hidayati, Ana Silviana (2024)	Sama-sama menyoroti program PTSL sebagai upaya untuk meningkatkan tertib administrasi pertanahan	Penelitian sebelumnya fokus meneliti pada strategi peningkatan kualitas data PTSL, sementara penelitian yang akan saya lakukan menyoroti peran Street Level Bureaucrats dalam implementasi program PTSL.
5.	Model Street Level Bureaucrats: Upaya Menuju Kampung Tangguh di Kelurahan Sukoharjo, Kota Probolinggo. Erna Setijaningrum, Anisa Qurota Mawa Adna, Riana Dwi Arifriyanti (2022)	Menganalisis peran Street Level Bureaucrats dalam pelaksanaan kebijakan publik.	Penelitian sebelumnya menyoroti ketahanan masyarakat terhadap bencana, sedangkan penelitian yang akan saya lakukan berfokus pada peran Street-Level Bureaucrats dalam implementasi program PTSL.
6.	Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam Mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Badan Pertanahan Nasional Kota Medan. Andreas Winarta, Februati Trimurni (2023)	Membahas tentang pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)	Penelitian sebelumnya fokus pada evaluasi efektivitas implementasi PTSL di tingkat Kota, sedangkan penelitian yang akan saya lakukan lebih menyoroti peran Street Level Bureaucrats dalam mendukung pelaksanaan program di tingkat lokal, khususnya di Desa Tugusari.

7.	Efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam Pencegahan Mafia Tanah di Kota Probolinggo. Andhi Nur Rahmadi, Riza Aisyah, Andini Kurdiningtyas (2022)	Meneliti tentang Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).	Penelitian sebelumnya menitikberatkan pada pencegahan mafia tanah, sementara penelitian yang akan saya lakukan berfokus pada peran Street Level Bureaucrat dalam pelaksanaan implementasi PTSL.
8.	Integritas Birokrasi Garis Depan (Street Level Bureaucracy) Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik Di Kantor Desa, Desa Sarirogo, Kecamatan Sidoarjo, Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur. Nunki Bias Nirwani, Achludin Ibnu Rochim, Indah Murti (2024).	Fokus pada peran street-level bureaucrats dalam pelayanan publik di tingkat lokal.	Penelitian sebelumnya membahas integritas pelayanan di kantor desa, sedangkan penelitian yang akan saya lakukan menganalisis peran Street Level Bureaucrats dalam implementasi program PTSL.
9.	Kemitraan pemerintah Desa Poigar Dua dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Ariel Hary Aristo, Dian Aries Mujiburohman (2023)	Membahas pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) tingkat desa.	Penelitian sebelumnya fokus pada peran kemitraan pemerintah desa dalam mendorong partisipasi masyarakat dan menyelesaikan konflik batas tanah, sedangkan penelitian yang akan saya lakukan berfokus pada peran Street Level Bureaucrats sebagai

			pelaksana program PTSL.
10.	Determinan Perilaku Street-Level Bureaucratic dalam Mengimplementasikan Program Publik: Studi Kasus pada Program Desa Cinta Statistik (Cantik) BPS Tahun 2022. Roudhotul Jannah, Fadillah Putra, Sujarwoto (2022)	Menganalisis peran Street Level Bureaucrats dalam pelaksanaan program publik.	Penelitian sebelumnya berfokus pada program statistik desa, sedangkan penelitian yang akan saya lakukan berfokus pada pelaksanaan program PTSL.

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu yang telah dipaparkan, dapat disimpulkan bahwa program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) memiliki peran strategis dalam memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah. Berbagai penelitian sebelumnya menunjukkan keberhasilan implementasi PTSL, baik dalam meningkatkan kepuasan masyarakat, efektivitas pelaksanaan, maupun penguatan tata kelola pertanahan. Namun demikian, penelitian-penelitian tersebut juga menyoroti beberapa tantangan yang masih memerlukan perhatian, seperti rendahnya sosialisasi, keterbatasan sumber daya manusia, dan hambatan teknis di lapangan. Pada penelitian ini, fokus diarahkan pada peran *Street-Level Bureaucrats* sebagai aktor kunci dalam mendukung pelaksanaan PTSL di Desa Tugusari. Hal ini berbeda dengan penelitian sebelumnya yang lebih berorientasi pada evaluasi program secara makro atau pengaruhnya terhadap kepuasan masyarakat. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman dinamika peran *Street-Level Bureaucrats* serta implikasi praktis untuk memperkuat pelaksanaan PTSL di tingkat desa.

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Konsep *Street Level Bureaucrats*

Street-level Bureaucrats adalah aparat birokrasi yang berinteraksi langsung dengan masyarakat dan memberikan pelayanan publik. Aparat Birokrat memiliki kewenangan untuk menginterpretasi dan membuat kebijakan, serta memiliki tingkat keleluasaan dalam menegakkan aturan. Michael Lipsky dalam bukunya *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, disebutkan bahwa mereka memiliki kewenangan dalam menafsirkan dan menerapkan kebijakan serta memiliki tingkat diskresi yang signifikan dalam menegakkan aturan. Lipsky menekankan bahwa *Street-Level Bureaucrats* beroperasi dalam kondisi kerja yang sering kali membatasi kemampuan mereka untuk melaksanakan tugas secara ideal. Mereka dihadapkan pada kendala sumber daya, tingginya beban kerja, dan kebutuhan untuk mengelola interaksi dengan masyarakat secara efisien. Lipsky menyebutkan karakteristik dari *Street Level-Bureaucrats* antara lain: Interaksi dengan masyarakat, Diskresi dalam pengambilan keputusan, Keterbatasan sumber daya, dan Mengembangkan Rutinitas dan Strategi Penyederhanaan Pekerjaan.

Michael Lipsky juga berpendapat bahwa *Street-Level Bureaucrats* bukan sekadar pelaksana kebijakan, tetapi tindakan mereka secara kolektif membentuk kebijakan itu sendiri dalam praktiknya. Dengan kata lain, mereka berperan sebagai pembuat kebijakan *de facto* karena keputusan sehari-hari yang mereka ambil secara akumulatif menciptakan pola kebijakan yang diterapkan dalam layanan publik. Oleh karena itu, meskipun ada regulasi yang mengatur pekerjaan mereka, realitas di lapangan sering kali menuntut fleksibilitas dan adaptasi dalam implementasi kebijakan (Lipsky, 2010).

Hill dan Hupe (2009) menekankan bahwa *street-level bureaucrats* tidak hanya menjalankan kebijakan secara mekanis, tetapi mereka sering kali mengkonstruksi ulang kebijakan tersebut berdasarkan interpretasi mereka terhadap kondisi dan kebutuhan lokal (Hill & Hupe, 2009). Pada proses ini, mereka berperan sebagai agen perubahan dalam kebijakan publik. Richard A. Schott (1999)

menggambarkan *street-level bureaucrats* sebagai agen yang harus membuat keputusan dalam keadaan yang penuh ketidakpastian, dengan informasi yang sering kali terbatas. Mereka harus menavigasi antara kebutuhan praktis untuk melayani masyarakat dan harapan sistem administratif untuk mencapai tujuan tertentu. Schott menekankan bahwa kemampuan *street-level bureaucrats* untuk beradaptasi dengan situasi sering kali merupakan faktor penentu dalam keberhasilan kebijakan.

Lynn, Heinrich, and Hill (2000) melihat *street-level bureaucrats* sebagai aktor penting dalam sistem pelayanan publik yang terjebak dalam ketegangan antara prosedur administratif yang baku dan kebutuhan untuk fleksibilitas dalam mengatasi keanekaragaman situasi (Lynn et al., 2000). Mereka mengemukakan bahwa para pegawai ini harus berhadapan dengan tantangan sehari-hari yang mengharuskan mereka untuk memilih antara kepatuhan terhadap regulasi dan pemenuhan kebutuhan klien yang mungkin berbeda-beda.

Berdasarkan definisi mengenai *Street-Level Bureaucrats* menurut para tokoh di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa *Street-Level Bureaucrats* adalah aparat birokrasi garis depan yang menjalankan peran strategis dalam implementasi kebijakan publik dengan berinteraksi langsung dengan masyarakat. Mereka tidak hanya menjalankan aturan secara mekanis, tetapi juga memiliki kapasitas diskresi untuk menyesuaikan kebijakan dengan situasi lokal dan kebutuhan masyarakat yang spesifik. *Street-Level Bureaucrats* berperan sebagai mediator, fasilitator, dan penghubung antara pemerintah dengan warga, yang secara adaptif menyusun kembali kebijakan berdasarkan realitas di lapangan. Dalam konteks tertentu, peran mereka mencerminkan wajah birokrasi pemerintah, yang tidak hanya memengaruhi persepsi publik terhadap kebijakan, tetapi juga menentukan keberhasilan implementasi kebijakan secara menyeluruh.

2.2.2 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi menurut Kamus Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki makna sebagai pelaksanaan atau penerapan. Implementasi kebijakan publik merupakan tahapan penting dalam realisasi kebijakan publik secara komprehensif. Sebelum suatu kebijakan di implementasikan, kebijakan melewati proses formulasi

kebijakan. Formulasi kebijakan atau Perumusan kebijakan adalah proses penting yang berperan dalam menentukan arah perkembangan di masa depan bagi suatu kawasan atau kelompok masyarakat. Proses ini melibatkan analisis yang mendalam serta pertimbangan terhadap berbagai faktor yang memengaruhi tujuan dan kebutuhan. Kebijakan yang dihasilkan memiliki potensi untuk memberikan dampak positif yang mendukung kemajuan dan kesejahteraan. Namun, jika tidak dirumuskan dengan baik, kebijakan tersebut juga bisa menimbulkan dampak negatif yang menghambat perkembangan atau bahkan memperburuk kondisi yang ada (Wafa & Angin, 2024).

Mazmanian dan Sabatier menjelaskan bahwa esensi dari implementasi kebijakan terletak pada pemahaman terhadap dampak yang muncul setelah suatu program mulai dilaksanakan. Proses implementasi kebijakan tidak hanya mencakup peran badan-badan administratif yang bertugas menjalankan program dan memastikan kelompok sasaran mematuhi aturan yang telah ditetapkan, tetapi juga melibatkan dinamika jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang kompleks. Jaringan ini, baik melalui pengaruh langsung maupun tidak langsung, dapat memengaruhi cara berbagai pihak yang terlibat berperilaku dan berinteraksi selama pelaksanaan kebijakan. Pada akhirnya, pengaruh tersebut berkontribusi terhadap pencapaian hasil yang diharapkan maupun munculnya konsekuensi yang tidak diinginkan dari pelaksanaan program tersebut (Daniel A. Mazmanian, 1983).

Van Horn mendefinisikan implementasi sebagai rangkaian kegiatan yang melibatkan individu maupun kelompok, baik dari pihak pemerintah maupun sektor swasta, yang bertindak sebagai pelaku utama dalam pelaksanaan kebijakan. Kegiatan ini dirancang untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan, dengan fokus pada koordinasi dan langkah-langkah strategis yang diambil oleh pejabat dan pihak terkait guna mencapai hasil yang diharapkan.

Grindle dalam (Pramono Sos, 2020) menyatakan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya berkaitan dengan proses teknis menerjemahkan keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin yang dilaksanakan melalui jalur-jalur birokrasi. Lebih dari itu, implementasi kebijakan melibatkan dinamika

yang lebih kompleks, termasuk adanya konflik kepentingan, serta keputusan yang menentukan siapa saja yang akan memperoleh manfaat atau dampak dari kebijakan yang diterapkan. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak semata-mata bersifat administratif, tetapi juga mencakup aspek-aspek strategis dan politis. Menurut Dunn, implementasi kebijakan pada hakikatnya merupakan serangkaian aktivitas yang bersifat praktis, yang berfokus pada pelaksanaan kebijakan di lapangan. Hal ini berbeda dengan proses perumusan kebijakan, yang pada dasarnya lebih bersifat teoritis dan bertujuan untuk merancang kerangka kerja serta konsep-konsep yang mendasari kebijakan tersebut (Dunn, W. N., 2003).

Berdasarkan pengertian dan pendapat mengenai implementasi kebijakan publik diatas, maka dapat disimpulkan bahwa Implementasi kebijakan publik adalah proses pelaksanaan keputusan politik yang diterjemahkan ke dalam tindakan konkret melalui kerangka administratif, sosial, dan politik. Proses ini tidak hanya terbatas pada pelaksanaan teknis oleh badan administratif, tetapi juga melibatkan interaksi yang dinamis antara berbagai aktor, seperti pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang saling berinteraksi, sehingga membutuhkan pengelolaan yang efektif atas komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi, dan sikap pelaksana. Tujuan utama dari implementasi kebijakan adalah memastikan bahwa hasil yang diharapkan dapat tercapai sesuai dengan tujuan yang telah dirumuskan, sambil mengantisipasi berbagai tantangan yang mungkin muncul selama proses pelaksanaan.

2.2.3 Model Implementasi Kebijakan Publik

Proses implementasi kebijakan, terdapat berbagai model dan teori yang dirancang untuk mengukur tingkat keberhasilan serta mengidentifikasi faktor-faktor terkait; teori memberikan kerangka analisis yang memungkinkan pemahaman lebih mendalam tentang elemen-elemen yang mempengaruhi efektivitas kebijakan. Teori Implementasi Kebijakan yang digagas oleh Merilee S. Grindle tahun 1980. Merilee S. Grindle dalam (Pramono Sos, 2020) menyatakan teori implementasi sebagai sebuah proses politik dan administrasi. Grindle

memandang bahwa suatu implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasinya (*context of implementation*).

Grindle menyatakan bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik apabila tujuan dan sasaran, program-program kegiatan telah direncanakan dan dirinci sebelumnya, serta sejumlah dana telah dialokasikan untuk mencapai sasaran dan tujuan tersebut. Menurut Grindle, isi kebijakan (*content of policy*) mencakup hal-hal berikut :

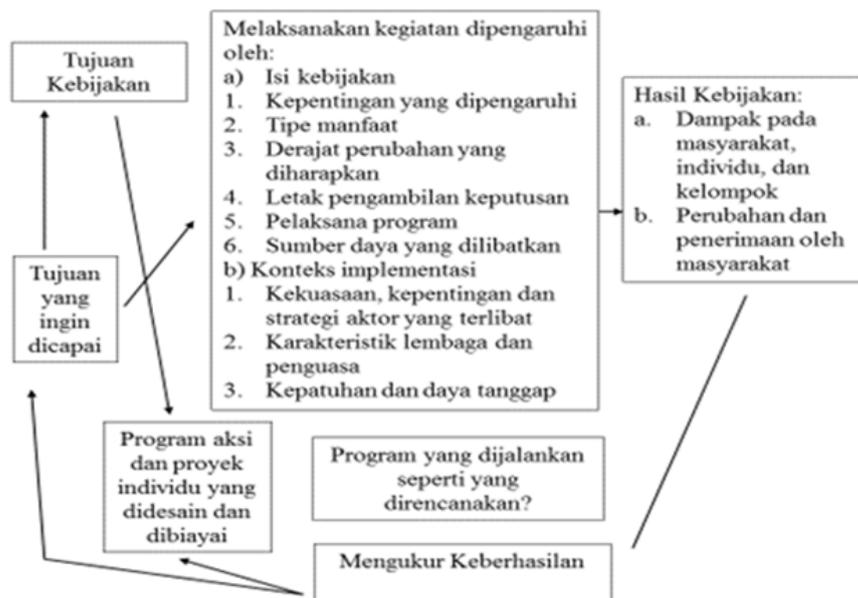
- a) Kepentingan yang dipengaruhi/memengaruhi
- b) Tipe Manfaat
- c) Derajat Perubahan yang diharapkan
- d) Letak Pengambilan Keputusan
- e) Pelaksana Program
- f) Sumber Daya yang terlibat

Sementara itu, konteks Implementasinya (*context of implementation*) melibatkan:

- a) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat
- b) Karakteristik lembaga dan penguasa
- c) Kepatuhan dan Daya Tanggap

Isi kebijakan mempengaruhi cara kebijakan dilaksanakan, sedangkan konteks kebijakan berpengaruh pada jalannya proses implementasi. Isi kebijakan juga mencerminkan posisi dan peran pembuat kebijakan dalam proses tersebut. Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisikondisi sumber daya implementasi yang diperlukan. (Pramono Sos, 2020)

Model implementasi kebijakan oleh Merilee S. Grindle digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2. 1 Model Implementasi Kebijakan Publik

Merilee S. Grindle (1980)

Berdasarkan landasan teori yang telah penulis jabarkan menurut teori yang telah dikemukakan para ilmuwan di atas, peneliti menggunakan teori Lipsky tahun 2010 untuk mengidentifikasi *Street-Level Bureaucrats* atau aktor yang memberikan layanan secara langsung kepada masyarakat di lapangan. Michael Lipsky (2010) mengemukakan Karakteristik utama *Street Level-Bureaucrats* antara lain adanya: Interaksi dengan masyarakat, Diskresi dalam pengambilan keputusan, Keterbatasan sumber daya, dan pembuatan kebijakan dalam praktik. Dari konsep *Street Level Bureaucrats* yang dikemukakan Michael Lipsky, penulis akan melihat siapakah aktor pelaksana program PTSL di Desa Tugusari dan apakah dapat dikatakan *Street-Level Bureaucrats* dengan berdasarkan konsep dari Michael Lipsky tahun 2010. Kemudian *Street-Level Bureaucrats* ini akan dikaji dan dianalisis menggunakan model implementasi kebijakan dari Merilee S. Grindle (1980) untuk mengetahui bagaimana mereka mengimplementasikan program PTSL di Lapangan. Model implementasi kebijakan Grindle melihat suatu keberhasilan kebijakan berdasarkan isi kebijakan dan konteks implementasi kebijakan yang lebih menampilkan kondisi

luar (eksternal) dari pembuat kebijakannya, serta melihat outcomes atau pencapaian pada hasil akhir.

2.3 Kerangka Konseptual

2.3.1 Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan program yang berkegiatan untuk mendaftarkan tanah secara menyeluruh dan serentak pada wilayah yang ada di Indonesia. Program ini tertuang dalam Peraturan Menteri ATR/BPN No 12 Tahun 2017, yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Menteri ATR/BPN No 6 Tahun 2018 dan Instruksi Presiden No 2 tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) mencakup seluruh objek pendaftaran pada setiap bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum memiliki hak atas kepemilikan tanahnya maupun bagi bidang tanah yang sudah memiliki hak dalam rangka memperbaiki data akan tanahnya. Tujuan utaman dari program ini untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah, dengan hal ini juga dapat mendorong terciptanya kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi yang lebih baik.

Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) memiliki fokus utama pada pengembangan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang terlibat dalam setiap tahapannya. Dalam menjalankan program ini, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) memastikan kehadiran tenaga profesional, seperti juru ukur dan petugas yang kompeten, untuk melaksanakan berbagai tahapan, mulai dari penyuluhan, pengumpulan data, pengukuran tanah, pelaksanaan sidang panitia, pengumuman dan pengesahan data, hingga penerbitan sertifikat tanah.

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) diharapkan mampu mewujudkan pembangunan yang nyata bagi Indonesia dengan menjamin sertifikat tanah diberikan kepada pihak yang tepat sasaran. Melalui kepastian hukum yang diberikan, masyarakat dapat memanfaatkan tanahnya secara produktif untuk

meningkatkan kualitas hidup yang lebih baik. Pendanaan program ini sepenuhnya ditanggung oleh pemerintah, namun tetap membuka ruang bagi partisipasi masyarakat dan insentif swadaya. Pemerintah juga memastikan tersedianya fasilitas dan infrastruktur yang mendukung kelancaran pelaksanaan program, sehingga tujuan utama untuk menciptakan tertib administrasi pertanahan dan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara maksimal.

2.4 Kerangka Berpikir

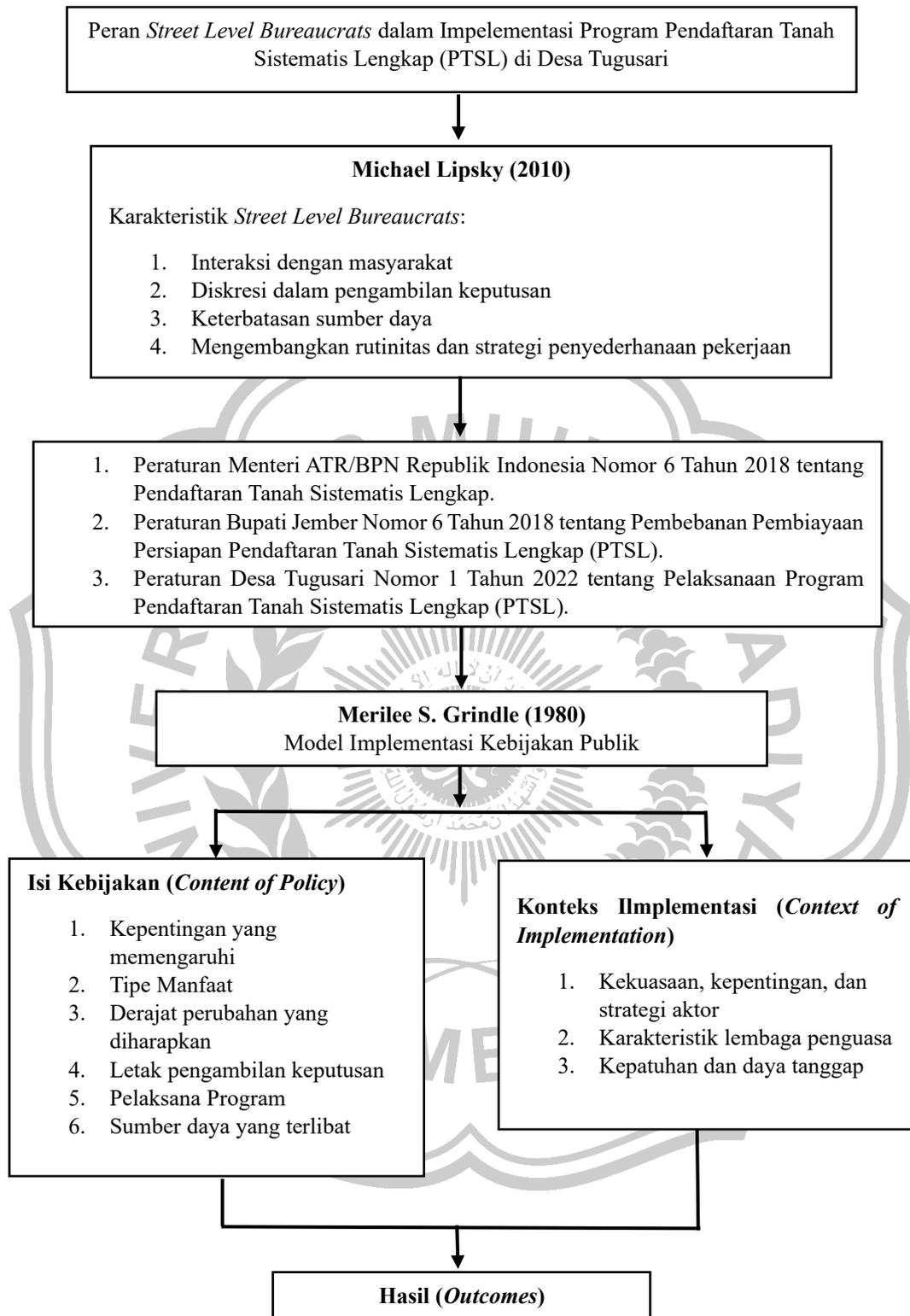
Penelitian yang dilakukan dengan judul “Peran *Street-Level Bureaucrats* dalam Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari Kecamatan Bangsalsari Kabupaten Jember”. Program PTSL dilaksanakan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Tahun No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Merespon hal ini, Kabupaten Jember mengeluarkan Peraturan Bupati Jember Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pembebanan Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Jember.

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Jember telah terlaksana di berbagai desa. Pelaksanaan program PTSL diawali dengan sosialisasi dan penyuluhan yang dilakukan oleh BPN Jember di seluruh desa secara bertahap. Pada lokasi penelitian yang akan penulis teliti yaitu Desa Tugusari, merespon dari adanya PTSL di Kabupaten Jember mengeluarkan Peraturan Desa Tugusari Nomor 1 Tahun 2022 tentang pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Pelaksanaan program PTSL di Desa Tugusari masih ditemukan adanya permasalahan-permasalahan yang muncul. Hal ini muncul dikarenakan berbagai faktor, faktor tersebut datang dari aktor pelaksana ataupun pelaksanaan kebijakan. Pada penelitian ini, aktor pelaksanaan program PTSL di Desa Tugusari akan dianalisis menggunakan konsep teori dari Michael Lipsky tahun 2010 yang menyebutkan dalam bukunya terdapat beberapa karakteristik para *Street-Level Bureaucrats* antara lain: Interaksi dengan masyarakat, Diskresi dalam pengambilan keputusan, Keterbatasan sumber daya, dan Mengembangkan Rutinitas dan Strategi Penyederhanaan Pekerjaan. Kemudian, setelah menganalisis

aktor, peneliti akan menganalisis pelaksanaan program PTSL menggunakan grand teori utama yaitu konsep model implementasi Merilee S. Grindle tahun 1980. Grindle mengemukakan bahwa suatu implementasi kebijakan yang diukur melalui dua variabel yaitu Isi Kebijakan (*Content of Policy*) dan Konteks Implementasi Kebijakan (*Context of Policy*).

Dengan menggabungkan kedua pendekatan ini, penelitian bertujuan untuk memahami secara komprehensif peran dan tantangan yang dihadapi Street-Level Bureaucrats dalam mengimplementasikan program PTSL. Analisis ini diharapkan dapat memberikan gambaran mendalam mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan di tingkat desa. Berikut adalah kerangka berpikir yang dapat dilihat dibawah ini.





Gambar 2. 2 Kerangka Berpikir