

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum Kabupaten Jember

Kabupaten Jember adalah salah satu kabupaten yang ada di Provinsi Jawa Timur. Kabupaten Jember berada di lereng pegunungan Argopuro yang membentang ke arah Selatan sampai dengan Samudera Indonesia dan wilayah Kabupaten Jember terletak di tengah-tengah wilayah Tapal Kuda. Wilayah Kabupaten Jember juga meliputi Kepulauan Nusa Barung, yang berada di Selatan Laut Jawa. Mayoritas penduduk adalah Suku Jawa dan Suku Campuran Jawa Madura yang disebut dengan Pandhalungan dan Suku Madura Perantauan. (Wikipedia, 2025).

Secara Geografis Kabupaten Jember berada di antara 11.330° - 11.345° BT dan 800° - 830° LS. Kabupaten Jember mempunyai luas wilayah sebesar 3.293,34 Km² atau 329.333,94 Ha yang terdiri atas 31 Kecamatan dan 248 Desa/Kelurahan. Letak ketinggian Kabupaten Jember di antara 0 – 3.300 meter di atas permukaan laut. Kabupaten Jember berbatasan dengan Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Probolinggo dan Kabupaten Situbondo di sebelah Utara. Kabupaten Banyuwangi berada di sebelah Timur, dan di sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Probolinggo dan Kabupaten Lumajang. Kabupaten Jember berbatasan langsung dengan Samudra Hindia di sebelah Selatan.

4.2 Profil Desa Tugusari

4.2.1 Gambaran Umum Wilayah

Desa Tugusari merupakan salah satu desa yang ada di kecamatan Bangsalsari, Kabupaten Jember. Desa Tugusari berada pada daerah dataran rendah dengan ketinggian rata-rata 54meter dari permukaan laut. Wilayah pada Desa Tugusari memiliki tipologi persawahan dan termasuk dalam wilayah yang startegis dengan daerah pegunungan dan hutan. Memiliki jumlah penduduk sebanyak 16.042 jiwa dengan mayoritas mata pencarian penduduk sebagai buruh tani dan petani kopi.

Desa Tugusari terbagi atas lima (5) dusun yaitu: Dusun Krajan, Dusun Andongsari, Dusun Sumber Canting, Dusun Sumber Ketangi, dan Dusun Perkebunan. Batas-batas wilayah Desa Tugusari sebagai berikut;

- a. Sebelah Utara : Desa Badean
- b. Sebelah Selatan : Desa Langkap
- c. Sebelah Timur : Desa Tisnogambar
- d. Sebelah Barat : Desa Curahkalong

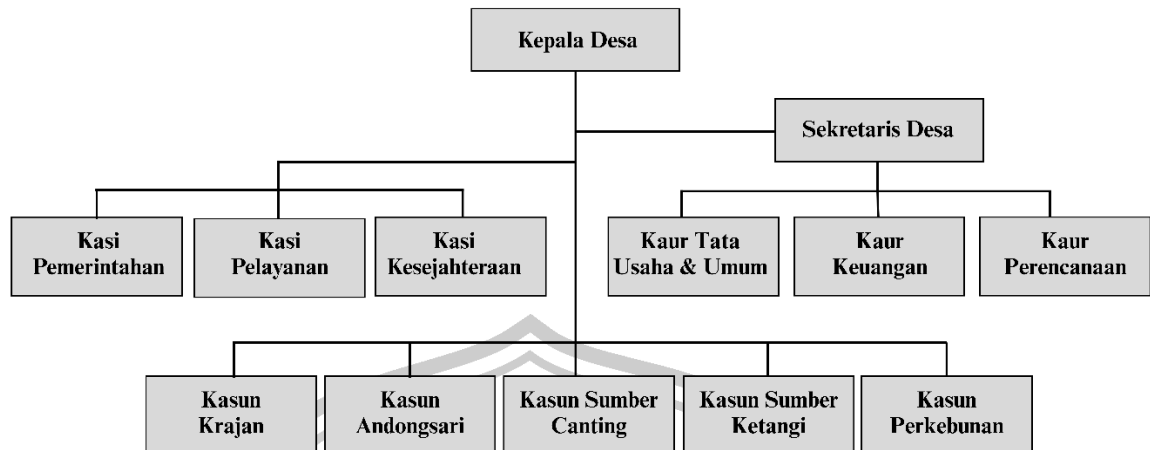
4.2.2 Visi Desa Tugusari

Kata "visi" berasal dari bahasa Inggris vision, yang memiliki makna penglihatan, daya lihat, pandangan, impian, atau bayangan. Secara etimologis, visi diartikan sebagai persepsi yang terbentuk dari pemikiran mendalam mengenai masa depan yang ingin dicapai. Maka visi Desa Tugusari adalah “Mewujudkan kesejahteraan dan jati diri Desa Tugusari melalui pemberdayaan masyarakat yang beriman, mandiri, aman, dan berkeadilan”.

4.2.3 Susunan Organisasi

Susunan organisasi, atau struktur organisasi, adalah kerangka kerja yang menggambarkan bagaimana sebuah organisasi diatur guna memastikan operasional yang efisien dan efektif. Struktur ini mencakup pembagian tugas, tanggung jawab, wewenang, serta hubungan antar individu maupun unit kerja dalam organisasi. Struktur organisasi juga berfungsi sebagai panduan dalam proses pengambilan keputusan, alur komunikasi, serta koordinasi antara berbagai bagian dalam organisasi.

Susunan organisasi Desa Tugusari dapat digambarkan di bawah ini sesuai dengan Peraturan Bupati Jember Nomor 21 Tahun 2023 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Jember. berikut susunan organisasi yang ada di Desa Tugusari.



Gambar 4. 1 Struktur Desa Tugusari

4.2.4 Tugas Pokok dan Fungsi

Berdasarkan Peraturan Bupati Jember Nomor 21 Tahun 2023 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Jember. Berikut uraian tugas dan fungsi masing-masing kedudukan tata kerja Desa.

1. Kepala Desa

Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Kepala desa melaksanakan tugas dan fungsinya yaitu:

- a) Mengepalai Penyelenggaraan Pemerintah Desa
- b) Mengutus dan memberhentikan Perangkat Desa
- c) Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa
- d) Menetapkan Peraturan Desa
- e) Membina kehidupan masyarakat Desa

2. Sekretaris Desa

Sekretaris Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam bidang administrasi pemerintahan. Sekretaris Desa memiliki fungsi sebagai berikut:

- a) Melakukan urusan ketatausahaan semacam tata naskah, administrasi surat menyurat, arsip, dan ekspedisi
- b) Melakukan urusan umum semacam penataan administrasi perangkat desa, penyediaan prasarana perangkat desa dan kantor, penyiapan rapat, pengadministrasian aset, inventarisasi, perjalanan dinas, dan pelayanan umum
- c) Melakukan urusan keuangan semacam pengurusan administrasi keuangan, administrasi sumber-sumber pendapatan dan pengeluaran, verifikasi administrasi keuangan, dan administrasi penghasilan Kepala Desa, Perangkat Desa, BPD, dan lembaga pemerintahan desa lainnya

3. Kepala Seksi Pemerintahan

Kepala seksi pemerintahan bertugas membantu Kepala Desa sebagai pelaksana tugas operasional di bidang pemerintahan dan memiliki fungsi:

- a) Melakukan manajemen tata praja Pemerintah Desa
- b) Menyusun rancangan Peraturan Desa
- c) Melakukan pembinaan masalah pertanahan

4. Kepala Seksi Pelayanan

Kepala seksi pelayanan bertugas membantu Kepala Desa sebagai pelaksana tugas operasional di bidang pelayanan dan memiliki fungsi:

- a) Melakukan penyuluhan dan motivasi terhadap pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat Desa
- b) Meningkatkan upaya partisipasi masyarakat Desa
- c) Melakukan pelestarian nilai sosial budaya masyarakat Desa
- d) Melakukan pekerjaan teknis pelayanan nikah, talak, cerai dan rujuk, kematian, pendidikan dan kesehatan
- e) Kepala urusan perencanaan bertugas membantu Sekretaris Desa dalam urusan pelayanan administrasi pendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan

5. Kepala Seksi Kesejahteraan

Seksi kesejahteraan bertugas membantu Kepala Desa sebagai pelaksana tugas operasional di bidang kesejahteraan dan memiliki fungsi:

- a) Melakukan tugas sosialisasi serta motivasi masyarakat pada bidang sosial budaya
- b) Melaksanakan tugas sosialisasi serta motivasi masyarakat pada bidang ekonomi
- c) Melakukan tugas sosialisasi serta motivasi masyarakat pada bidang politik

6. Kepala Urusan Perencanaan

Bertugas membantu Sekretaris Desa dalam urusan pelayanan administrasi pendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan memiliki fungsi:

- a) Mengkoordinasikan urusan Perencanaan Desa
- b) Menyusun RAPBDes
- c) Menyusun rencana pembangunan jangka menengah Desa (RPJMDesa) dan rencana kerja Pemerintah Desa (RKPDesa)
- d) Menyusun laporan kegiatan Desa

7. Kepala Urusan Keuangan

Bertugas membantu Sekretaris Desa dalam mengelola administrasi keuangan, sumber pendapatan dan pengeluaran, serta memverifikasi keuangan desa serta penghasilan perangkat desa dan memiliki fungsi:

- a) Menyusun Rencana Anggaran Kas Desa (RAK Desa)
- b) Mengelola administrasi penghasilan Kepala Desa, Perangkat Desa, BPD (Badan Permusyawaratan Desa), dan lembaga Pemerintah Desa lainnya.
- c) Mempertanggungjawabkan penerimaan pendapatan desa dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan APBDes
- d) Menatausahakan keuangan desa, termasuk menerima, menyimpan, menyetorkan, dan membayar

8. Kepala Urusan Tata Usaha dan Umum

Bertugas membantu Sekretaris Desa dalam urusan pelayanan administrasi pendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Guna melaksanakan tugas kepala urusan tata usaha dan umum mempunyai fungsi:

- a) Melaksanakan urusan ketatausahaan seperti tata naskah dinas
- b) Melaksanakan administrasi surat menyurat
- c) Melaksanakan arsiparis dan ekspedisi Pemerintah Desa
- d) Penyediaan prasarana Perangkat Desa dan Kantor
- e) Pengadministrasian Aset Desa
- f) Pengadministrasian Inventaris Desa dan perjalanan dinas

9. Kepala Dusun

Bertugas dalam membantu Kepala Desa dalam melaksanakan satuan tugas untuk ketentraman dan ketertiban di wilayahnya dan memiliki fungsi:

- a) Melakukan upaya perlindungan bagi masyarakatnya
- b) Sebagai motor penggerak kependudukan (Mobilisasi)
- c) Melakukan penataan dan pengelolaan potensi wilayahnya
- d) Melakukan pembinaan dan menumbuh kembangkan kesadaran dalam hal menjaga lingkungannya
- e) Melakukan pemberdayaan guna memperlancar roda Pemerintah Desa dan Pembangunan.

4.3 Peran *Street-Level Bureaucrats* dalam Implementasi Kebijakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan proses untuk mendaftarkan tanah yang belum legal hak kepemilikannya, yang dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah dalam wilayah desa/kelurahan. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dilaksanakan sesuai dengan peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Nomor 12 tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, peraturan ini merupakan penyempurnaan dari Peraturan Menteri ATR/BPN No.12 tahun 2017.

Adanya program PTSL, Kabupaten Jember merespon dengan mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 6 tahun 2018 tentang pembebanan pembiayaan persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Perbup ini membahas percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis di Kabupaten Jember, hal ini diperlukan partisipasi masyarakat karena terdapat pembiayaan yang tidak tertampung dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sebagai pelaksanaan ketentuan diktum kesembilan keputusan bersama Menteri agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri dalam Negeri dan Menteri Desa, pembangunan daerah tertinggal dan Transmigrasi Nomor 25/SKP/V/2017, Nomor 590-3167A tahun 2017, dan Nomor 34 tahun 2017 tentang pembiayaan persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis, dalam hal ini biaya persiapan pendaftaran tanah sistematis tidak dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dengan ini bupati menetapkan untuk pembebanan biaya tersebut kepada masyarakat.

4.3.1 Kondisi Awal

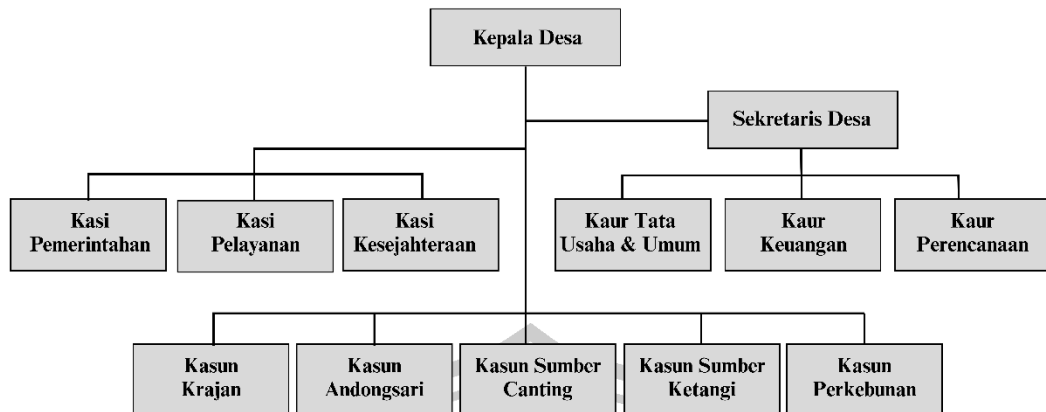
Sebelum pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari, Kecamatan Bangsalsari, Kabupaten Jember, kondisi administrasi pertanahan di wilayah tersebut menunjukkan sejumlah persoalan yang signifikan. Berdasarkan hasil observasi dan wawancara dengan perangkat desa serta masyarakat, ditemukan bahwa mayoritas bidang tanah di Desa Tugusari belum memiliki sertifikat hak milik yang sah secara hukum. Hal ini disebabkan oleh rendahnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya legalisasi kepemilikan tanah, serta keterbatasan informasi dan akses terhadap proses pendaftaran tanah yang berlaku. Sebagian besar masyarakat hanya memiliki bukti kepemilikan berupa surat jual beli, akta waris, atau pernyataan penguasaan yang tidak memiliki kekuatan hukum tetap. Dokumen-dokumen tersebut tidak cukup untuk memberikan jaminan kepastian hukum, terutama ketika terjadi transaksi jual beli, pewarisan, atau konflik klaim atas batas dan kepemilikan tanah. Minimnya edukasi dari pemerintah, baik di tingkat desa maupun dari instansi pertanahan, menyebabkan masyarakat tidak memahami urgensi dari proses sertifikasi tanah dan cenderung menunda

pengurusan dokumen kepemilikan secara resmi. Kondisi tersebut memicu berbagai permasalahan, antara lain munculnya sengketa batas tanah antartetangga, konflik warisan dalam lingkup keluarga, serta keterbatasan akses masyarakat terhadap layanan perbankan dan pembiayaan usaha karena tidak memiliki agunan berupa sertifikat tanah. Selain itu, ketidaktertiban data kepemilikan tanah juga menyulitkan pemerintah desa dalam melakukan perencanaan pembangunan berbasis data spasial dan yuridis yang valid.

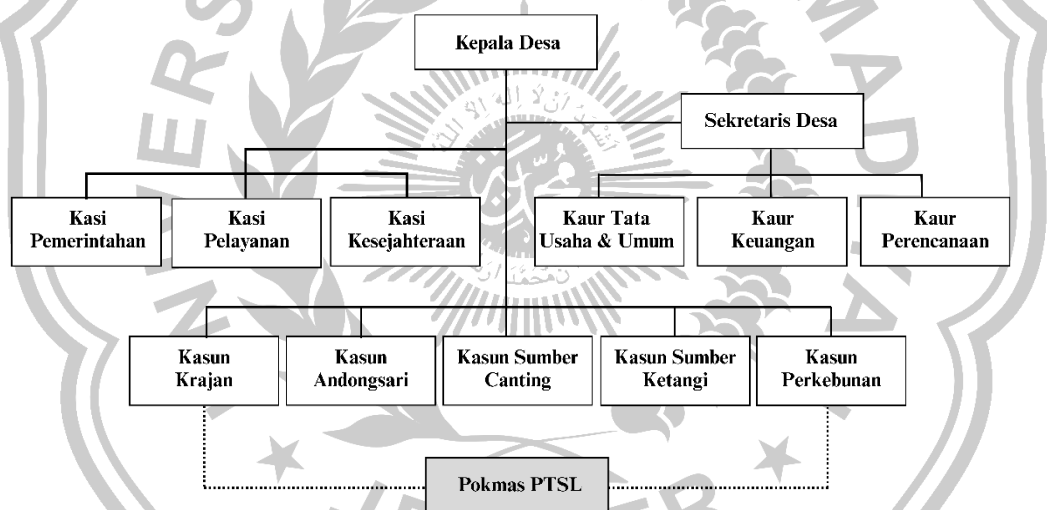
Ketiadaan sistem pendaftaran tanah yang sistematis dan menyeluruh di masa sebelumnya menyebabkan data pertanahan di Desa Tugusari menjadi tidak akurat dan sulit diverifikasi. Oleh karena itu, implementasi Program PTSL menjadi sangat relevan dan urgen untuk menjawab permasalahan-permasalahan tersebut. Program ini hadir tidak hanya sebagai bentuk intervensi administratif, tetapi juga sebagai upaya menciptakan kepastian hukum atas kepemilikan tanah dan meningkatkan kualitas tata kelola pertanahan di tingkat desa.

4.3.2 Karakteristik peran *Street-Level Bureaucrats* dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Tugusari

Merilee Grindle memandang keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan publik ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Sedangkan pandangan Michael Lipsky dalam bukunya *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, keberhasilan dalam implementasi kebijakan publik sangat bergantung pada bagaimana birokrat lapangan (*street-level bureaucrats*) menjalankan perannya. Dengan memberikan mereka dukungan, sumber daya, dan mekanisme akuntabilitas yang tepat, kebijakan publik dapat diimplementasikan secara lebih efektif dan sesuai dengan tujuan yang diinginkan.



Gambar 4. 2 Struktur desa sebelum adanya Peraturan Desa Tugusari Nomor 1 Tahun 2022



Gambar 4. 3 Posisi Pokmas dalam struktur desa setelah adanya Peraturan Desa Tugusari Nomor 1 tahun 2022

Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari diperankan oleh Pokmas (Kelompok Masyarakat). Desa Tugusari membentuk Pokmas dibentuk berdasarkan peraturan tertulis yaitu Peraturan Desa Tugusari Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) melalui Musyawarah desa yang di resmikan oleh Kepala Desa, hal ini berdasarkan instruksi dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten

Jember. Pokmas dibentuk dari beberapa tokoh masyarakat yang ada di desa tugusari, Pokmas terdiri dari Pembina, Ketua, Sekretaris, Bendahara, dan Anggota. Pokmas (Kelompok Masyarakat) dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di desa memiliki peran untuk mendukung kegiatan pendataan bidang tanah, mengumpulkan dokumen persyaratan, serta menyebarluaskan informasi program kepada warga. Selain itu, Pokmas juga bertugas untuk memverifikasi dan menyeleksi dokumen yang diajukan, guna memastikan bahwa berkas yang diserahkan oleh masyarakat telah lengkap dan sesuai ketentuan.

Pada hal ini, *Street-Level Bureaucrats* yang dimaksud dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis di Desa Tugusari adalah Pokmas (Kelompok Masyarakat), kemudian Pokmas akan di analisis dengan menggunakan konsep *Street-Level Bureaucrats* oleh Michael Lipsky. Terdapat karakteristik *Street-Level Bureaucrats* yang disebutkan oleh Michael Lipsky antara lain: Interaksi dengan masyarakat, Diskresi dalam pengambilan keputusan, Keterbatasan sumber daya, dan Mengembangkan Rutinitas dan Strategi Penyederhanaan Pekerjaan.

1. Interaksi dengan Masyarakat

Indikator ini berpendapat bahwa Birokrat lapangan dalam hal ini merupakan pegawai pemerintah yang berhubungan langsung dengan warga atau masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan publik. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa tugusari ditangani langsung oleh Pokmas dan BPN. Pokmas dibentuk untuk mengelola pelaksanaan di Desa Tugusari untuk mendapatkan data setengah jadi untuk diserahkan pada pihak BPN untuk diolah dan menerbitkan sertifikat tanah.

Wawancara dengan Bapak AHD selaku Pokmas di Desa Tugusari, beliau mengatakan:

“Jadi kita mengumpulkan pemberkasan data pertanahan dengan mendatangi masyarakat secara *door to door* untuk memperoleh data yang kemudian diajukan ke BPN. Tidak hanya itu mas, kita juga sebagai penerima segala bentuk keluhan yang dirasakan masyarakat, keluhan yang diterima juga lebih ke konflik masyarakat dengan tetangganya, saudaranya dan itu mengenai batas tanah mas” (Wawancara 5 Maret 2025).

Hasil wawancara dengan Kelompok Masyarakat (Pokmas) Desa Tugusari mengungkapkan bahwa interaksi dengan masyarakat merupakan salah satu tugas utama mereka dalam pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Interaksi ini bertujuan untuk memperoleh data atau informasi yang akurat dari masyarakat yang hendak mendaftarkan tanahnya. Dalam menjalankan tugas tersebut, Pokmas secara proaktif mendatangi setiap warga yang ingin mendaftarkan bidang tanahnya guna memastikan kelengkapan serta keabsahan data yang diperlukan. Selain itu, pokmas juga sering dihadapi dengan kondisi dimana harus mengatasi permasalahan-permasalahan yang muncul selama pelaksanaan PTSL ini berlangsung.

Pada poin ini terakrit interaksi dengan masyarakat Pokmas secara garis besar memberikan pelayanan terhadap masyarakat selama pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Desa Tugusari. Bentuk pelayanan yang diberikan oleh pokmas bagi masyarakat meliputi pengelolaan data tanah yang didaftarkan, melaksanakan pendekatan dengan masyarakat, pengukuran bidang tanah, dan mengatasi konflik yang muncul ditengah pelaksanaan Pendaftaran Tanah. Pada tugasnya, Pokmas selalu dihadapkan dengan masyarakat sebagai penerima implementasi dari Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Interaksi intens antara Pokmas dan masyarakat, mendukung konsep Lipsky bahwa *Street-Level Bureaucrats* merupakan wajah nyata birokrasi di lapangan. Peran ini sangat krusial dalam membangun kepercayaan publik terhadap program PTSL. Namun, meskipun terjadi secara intens interaksi tersebut tidak selalu bersifat transformatif. Pada kasus yang terjadi di lapangan, secara tidak langsung informasi yang disampaikan tidak utuh atau tidak seragam antar pelaksana, sehingga menyebabkan dua prespektif berbeda hingga menimbulkan kebingungan dan potensi konflik antarwarga. Ini menunjukkan bahwa interaksi belum sepenuhnya efektif dalam membentuk pemahaman yang komprehensif terhadap kebijakan.

2. Diskresi dalam Pengambilan Keputusan

Indikator kedua, Lipsky menjelaskan bahwa birokrat lapangan memiliki kebebasan dalam menafsirkan dan menerapkan kebijakan sesuai dengan situasi

yang mereka hadapi. Karena kebijakan sering kali bersifat umum dan tidak mencakup semua skenario di lapangan, mereka harus membuat keputusan berdasarkan kebijakan dan kondisi nyata. Diskresi ini dapat bersifat positif (menyesuaikan layanan dengan kebutuhan masyarakat) atau negatif (mengarah pada diskriminasi atau ketidakadilan). Pada hal ini Pokmas selalu dihadapkan dengan kondisi yang diluar rencana selama pelaksanaannya di Desa Tugusari. Dengan demikian, diperlukan adanya keputusan yang harus diambil sebagai langkah tindakan Pokmas sesuai dengan situasi yang ada di lapangan.

“Kalau hal-hal yang terjadi di lapangan itu paling banyak ya konflik mas, perselisihan itu biasanya terjadi antara tetangga atau saudara. Contohnya pas kita lagi ngukur batas tanah itu biasanya salah satu ada yang tidak terima batasnya sekian-sekian, mereka mengklaim batasnya itu ga masuk akal patokannya pohon, bunga gitu mas. Jadi itu menghambat kita dilapangan, yang biasanya selesai dalam hari itu jadi molor. Iya kalau masalah itu tidak selesai di siang harinya, kita mau tidak mau menyelesaikan itu di malam hari nya dengan mendatangi dua pihak berselisih, dan itu inisiasi dari pokmas agar tidak menghambat pekerjaan pokmas selanjutnya” (wawancara 5 Maret 2025).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak AHD, Kelompok Masyarakat (Pokmas) di Desa Tugusari kerap menghadapi berbagai tantangan yang berpotensi menghambat jalannya pekerjaan. Dalam pelaksanaannya, Pokmas sering berhadapan dengan situasi konflik atau perselisihan yang muncul di antara pihak-pihak dalam masyarakat. Mengingat peran strategisnya, Pokmas memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan atau menentukan solusi secara mandiri berdasarkan kondisi faktual di lapangan. Keputusan yang diambil tersebut diharapkan dapat menjadi solusi yang adil dan diterima oleh seluruh pihak yang terlibat, sehingga proses pelaksanaan kegiatan tetap berjalan dengan lancar serta sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Wawancara selanjutnya peneliti memberikan pertanyaan kepada Kepala Desa Tugusari selaku pembina sekaligus pelindung.

“Kalau ada permasalahan dilapangan itu sudah jadi tanggung jawab pokmas untuk menyelesaikan masalah yang ada di lapangan. Permasalahan itu dapat selesai sesuai dengan keputusan yang mereka ambil dilapangan. Nanti kalau ada masalah yang pokmas rasa tidak bisa diselesaikan sendiri, itu baru dibawa ke saya untuk mediasi mas” (wawancara 26 februari 2025).

Berdasarkan hasil wawancara, dapat diketahui bahwa kelompok masyarakat (pokmas) memiliki kewenangan diskresi dalam menangani berbagai permasalahan yang muncul di lapangan. Hal ini bertujuan agar setiap kendala dapat segera diselesaikan dengan solusi yang tepat, sehingga tidak menghambat jalannya pekerjaan yang akan dilakukan di masa mendatang. Dengan adanya kewenangan tersebut, pokmas dapat mengambil keputusan secara mandiri dalam batas kewenangannya, sehingga proses penyelesaian masalah dapat berlangsung lebih efisien. Selain itu, mekanisme ini juga berkontribusi dalam meminimalisir prosedur pelaksanaan yang berpotensi memakan waktu lama dan berbelit-belit, sehingga efektivitas serta kelancaran pekerjaan dapat lebih terjaga.

Diskresi yang terjadi tampak terbatas pada aspek-aspek non-formal, seperti pendekatan persuasif kepada warga atau penyesuaian waktu pelayanan. Hal ini menunjukkan adanya sedikit ruang diskresi, meskipun dalam skala kecil. Lipsky menyatakan bahwa *Street-Level Bureaucrats* memiliki ruang diskresi yang besar dalam menjalankan kebijakan. Namun, temuan di Desa Tugusari menunjukkan bahwa pelaksana PTSL di tingkat desa tidak memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan penting. Semua keputusan strategis seperti validasi data, penyelesaian sengketa, hingga penerbitan sertifikat dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pokmas hanya bertindak sebagai pengumpul data dan fasilitator administratif, bukan sebagai pengambil keputusan. Hal Ini menunjukkan bahwa teori Lipsky terlalu menggeneralisasi peran *Street-Level Bureaucrats* dalam konteks sistem birokrasi Indonesia yang sangat *hierarkis* dan *top-down*.

3. Keterbatasan Sumber Daya

Birokrat lapangan sering menghadapi keterbatasan sumber daya seperti waktu, dana, tenaga kerja, dan fasilitas. Keterbatasan ini membuat mereka mengembangkan cara-cara untuk menangani pekerjaan mereka dengan lebih cepat, tetapi sering kali dengan konsekuensi seperti birokrasi yang kaku atau pengabaian terhadap kasus yang kompleks.

“Selama pelaksanaan PTSL ini iya sempat kita rasakan juga mas, itu dari anggaran kalau anggaran kita benar-benar dari hasil pendaftaran dari

masyarakat dan itu ngepas mas. Kemudian kalau pas ada konflik itu sangat menguras waktu kita dilapangan juga mas” (wawancara 5 Maret 2025).

Berdasarkan hasil wawancara, dapat dianalisis bahwa pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari menghadapi dua tantangan utama, yaitu keterbatasan anggaran dan kendala konflik di lapangan. Dari segi pendanaan, anggaran yang digunakan sepenuhnya berasal dari biaya pendaftaran yang dibayarkan oleh masyarakat, yang dinilai masih sangat terbatas. Keterbatasan ini dapat berdampak pada efisiensi pelaksanaan program, terutama dalam hal pemenuhan kebutuhan operasional dan pendukung teknis. Selain itu, adanya konflik yang muncul selama proses PTSL menjadi tantangan tersendiri, karena penyelesaiannya memerlukan waktu dan perhatian lebih dari tim Pokmas. Konflik yang terjadi di lapangan dapat memperlambat jalannya program serta menghambat pencapaian target yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, diperlukan strategi yang lebih efektif dalam manajemen anggaran serta mekanisme penyelesaian konflik yang cepat dan tepat guna memastikan kelancaran pelaksanaan PTSL.

Pada hal ini Lipsky menganggap bahwa keterbatasan sumber daya menjadi ciri khas yang membentuk perilaku SLB. Dalam penelitian ini memang ditemukan bahwa pelaksanaan PTSL menghadapi kendala keterbatasan tenaga teknis dan dukungan logistik. Namun, keterbatasan tersebut justru tidak membentuk praktik diskresi atau pengembangan strategi baru. Sebaliknya, pelaksana tetap bekerja sesuai alur yang telah ditentukan tanpa berupaya merumuskan solusi kebijakan secara mandiri. Keterbatasan sumber daya dalam kasus ini tidak melahirkan diskresi atau penyimpangan prosedural, melainkan memperkuat struktur kerja birokratis yang kaku dan terpusat.

4. Mengembangkan Rutinitas dan Strategi Penyederhanaan Pekerjaan

Tekanan kerja yang tinggi dan keterbatasan sumber daya, birokrat lapangan cenderung mengembangkan rutinitas atau strategi untuk menyederhanakan pekerjaan mereka. Mereka menggunakan standar atau kategori tertentu untuk mengelompokkan klien, sehingga layanan bisa diberikan dengan lebih cepat.

“Untuk mempercepat target seluruh bidang tanah disini bersertifikat kita membagi pokmas itu disetiap dusun, disini kan ada lima dusun jadi setiap dusun itu ada pokmasnya masing-masing untuk melaksanakan PTSL ini di setiap dusunnya, itu kita lakukan supaya cepat dan efisien. Karena disini kan banyak bidang tanahnya yang belum bersertifikat” (wawancara 5 Maret 2025).

Dari hasil wawancara, dapat disimpulkan bahwa dalam menghadapi tekanan kerja yang tinggi serta keterbatasan sumber daya, birokrat lapangan, dalam hal ini Pokmas, mengembangkan strategi tertentu untuk menyederhanakan pekerjaan mereka. Salah satu strategi yang diterapkan adalah pembagian tugas berdasarkan wilayah, di mana setiap dusun memiliki tim Pokmas yang bertanggung jawab atas pelaksanaan PTSL di wilayahnya masing-masing. Pendekatan ini bertujuan untuk mempercepat proses sertifikasi tanah, mengingat masih banyak bidang tanah yang belum bersertifikat. Dengan sistem desentralisasi ini, efisiensi kerja dapat ditingkatkan, dan layanan kepada masyarakat dapat diberikan dengan lebih cepat serta terorganisir. Strategi ini mencerminkan upaya adaptasi birokrat lapangan dalam mengelola keterbatasan sumber daya sekaligus memastikan pencapaian target program secara optimal.

Menurut Lipsky, *Street-Level Bureaucrats* cenderung menciptakan rutinitas dan strategi penyederhanaan pekerjaan agar mampu menangani beban kerja yang besar. Namun dalam praktiknya di Desa Tugusari, tidak ditemukan adanya inisiatif pelaksana untuk menyederhanakan atau mereformasi prosedur kerja. Semua alur dan jadwal kerja mengacu pada instruksi dari BPN, bukan hasil dari inovasi para pelaksana lapangan yaitu Pokmas. Bahkan, proses verifikasi hingga penerbitan dokumen berlangsung rigid tanpa adanya ruang modifikasi oleh *Street-Level Bureaucrats* di desa. Hal ini membuktikan bahwa SLB dalam konteks ini tidak bertindak sebagai agen kebijakan atau pembentuk sistem kerja baru, melainkan hanya menjalankan perintah dari otoritas di atasnya.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa keempat karakteristik *Street-Level Bureaucrats* (SLB) sebagaimana dikemukakan oleh Michael Lipsky tidak sepenuhnya terwujud secara utuh dalam konteks birokrasi lokal. Pertama, dari aspek interaksi dengan masyarakat, pelaksana lapangan dalam hal ini Kelompok

Masyarakat (Pokmas) memang menunjukkan intensitas interaksi yang tinggi melalui pendekatan langsung kepada warga, pengumpulan data, serta penyelesaian keluhan. Namun demikian, interaksi ini belum bersifat transformatif, karena masih ditemukan ketidaksesuaian dalam penyampaian informasi yang menyebabkan kebingungan serta konflik antarwarga. Kedua, pada aspek diskresi, Pokmas memang diberi keleluasaan untuk mengambil tindakan lapangan dalam menangani permasalahan seperti sengketa batas tanah. Akan tetapi, ruang diskresi tersebut terbatas pada tindakan informal dan berskala kecil, sementara keputusan strategis tetap berada di bawah kendali Badan Pertanahan Nasional (BPN), sehingga pelaksana di tingkat desa tidak sepenuhnya memenuhi definisi SLB sebagai pengambil keputusan kebijakan secara langsung. Ketiga, keterbatasan sumber daya yang meliputi anggaran, waktu, dan tenaga kerja memang menjadi kendala nyata dalam pelaksanaan program. Namun, alih-alih mendorong lahirnya praktik diskresi atau inovasi kebijakan, keterbatasan ini justru menegaskan pola kerja yang kaku dan bergantung pada struktur birokrasi yang hierarkis. Keempat, meskipun terdapat strategi teknis berupa pembagian Pokmas per dusun untuk mempercepat proses pelaksanaan, hal tersebut lebih mencerminkan efisiensi administratif ketimbang inovasi substantif atau reformulasi kebijakan. Dengan demikian, temuan penelitian ini memperlihatkan bahwa karakteristik SLB menurut Lipsky hanya sebagian yang dapat ditemukan dalam konteks pelaksanaan PTSL di Desa Tugusari, dan sisanya menunjukkan keterbatasan dalam penerapan teori tersebut secara menyeluruh di lingkungan birokrasi desa yang sangat prosedural dan terikat struktur vertikal.

4.3.3 Proses Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari

Pada pembahasan di BAB IV ini, peneliti menggunakan grand teori atau model implementasi yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle (1980) untuk menganalisis implementasi dari Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan menurut Grindle dapat dilihat dari isi kebijakan dan konteks implementasinya yang meliputi birokrat/aktor pelaksana kebijakan. Kebijakan publik dapat berlangsung apabila

tujuan, sasaran, program telah dirancang, serta sejumlah dana telah dialokasikan guna mewujudkan sasaran dan tujuan tersebut. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik juga sangat ditentukan oleh tingkat *implementability* (keterlaksanaan) kebijakan itu sendiri. *Implementability* tersebut mencakup isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

4.3.3.1 Isi Kebijakan (*Content of Policy*)

Isi kebijakan mencerminkan kedudukan serta peran pembuat kebijakan yang berpengaruh terhadap bagaimana kebijakan tersebut dijalankan. Agar efektif, isi kebijakan harus mampu mengakomodasi kebutuhan kelompok sasaran yang menjadi tujuan utama dari kebijakan tersebut. Menurut Grindle, terdapat beberapa aspek yang terkandung dalam isi kebijakan, di antaranya kepentingan yang memengaruhi kebijakan, jenis atau bentuk manfaat yang dihasilkan, tingkat perubahan yang diharapkan, posisi dalam pengambilan keputusan, pihak yang bertanggung jawab dalam pelaksanaannya, serta sumber daya yang digunakan untuk mendukung implementasi kebijakan tersebut.

1. Kepentingan yang Memengaruhi

Pada indikator ini menekankan bahwa dalam proses pelaksanaannya, setiap kebijakan pasti melibatkan berbagai kepentingan yang beragam. Selain itu, indikator ini juga mengkaji sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut berperan dalam memengaruhi efektivitas serta keberhasilan implementasi kebijakan yang telah dirancang. Guna memberikan hak hukum bagi seluruh bidang tanah melalui kebijakan untuk memberikan sertifikasi tanah yang kemudian hal tersebut memengaruhi dikeluarkannya kebijakan pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Kepentingan yang memengaruhi dilaksanakannya program Pendaftaran Tanah Sistematis disampaikan oleh Bapak GM selaku Koordinator Subtansi Penetapan Hak Tanah Pemerintah BPN Kabupaten Jember, yaitu:

“PTSL itu kan program Nasional, yang menjadi landasan untuk dilaksanakannya program ini itu berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN No. 6 tahun 2018, itu yang secara nasional. Kabupaten Jember juga

memiliki kebijakan berupa Peraturan Bupati Nomor 6 tahun 2018 terkait pembebanan pembiayaan persiapan PTSL di Kabupaten Jember” (Wawancara 18 Maret 2025).

Berdasarkan hasil wawancara bersama Bapak GM, program PTSL merupakan program utusan dari pusat dan bersifat nasional, artinya program ini terselenggara diseluruh Indonesia. Hal lain juga disebutkan oleh Kepala Desa Tugusari, yaitu:

“Desa membuat aturan yang namanya Perdes, tujuan adanya perdes itu agar memberi pemahaman terhadap masyarakat. Sehingga masyarakat benar benar memahami program yang diambil oleh pemerintah desa dan dalam perdes itu juga dijelaskan tentang pembentukan pokmas” (Wawancara 26 Februari 2025)

Berdasarkan hasil observasi yang peneliti lakukan dari wawancara bersama Kepala Desa, pemerintah Desa Tugusari membuat Peraturan Desa Nomor 01 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Berikut kepentingan-kepentingan yang memengaruhi pelaksanaan program PTSL di Desa Tugusari.

a. Peraturan Menteri

Berdasarkan peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018, Peraturan menteri ini dijadikan sebagai instrumen pelaksanaan PTSL yang dilaksanakan di Desa, Wilayah Kabupaten/Kota, dan Kelurahan yang meliputi seluruh bidang tanah di Wilayah Republik Indonesia. PTSL dilaksanakan dengan objek utama bidang tanah yang belum memiliki hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah. Peraturan Menteri ini bertujuan guna mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum atas hak tanah masyarakat yang berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata, dan terbuka serta akuntabel.

b. Peraturan Bupati Jember

Berdasarkan Peraturan Bupati Jember Nomor 6 Tahun 2018 tentang pembebanan pembiayaan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Pada hal ini kepentingan yang dipengaruhi terkait biaya persiapan

pendaftaran tanah sistematis yang tidak dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dengan ini bupati menetapkan untuk pembebanan biaya tersebut kepada masyarakat. Perbup ini secara jelas menegaskan bahwa kewajiban masyarakat yang hendak mendaftarkan tanahnya melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melakukan pembayaran pendaftaran yang ditanggung masyarakat.

a. Peraturan Desa Tugusari

Desa Tugusari membuat Peraturan Desa Tugusari Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Perdes tersebut dijadikan sebagai pedoman dan landasan untuk melaksanakan PTSL di Desa Tugusari dengan memberikan konsep pemahaman bagi masyarakat, dalam perdes tersebut juga tertuang nominal pendaftaran yang harus dibayar sebagai syarat menerima layanan sebesar Rp.350.000. selain itu, dalam Perdes Tugusari menjelaskan terkait pembentukan Kelompok Masyarakat (Pokmas) sebagai Petugas pelaksana PTSL di tingkat Desa bersama BPN Jember.

Berdasarkan temuan peneliti terkait peraturan kebijakan pelaksanaan PTSL, program ini merupakan program yang bersifat nasional dan serentak di Indonesia, namun pelaksanaannya tergantung bagaimana Kabupaten dan Desa mengelolanya. Kabupaten Jember memiliki berupa Peraturan Bupati, yang mana peraturan tersebut menjelaskan terkait pembiayaan. Pembiayaan yang ditekankan dalam perbup tersebut adalah pembebanan biaya bagi masyarakat dikarenakan biaya persiapan pendaftaran tanah sistematis yang tidak dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Kemudian BPN bergerak melakukan penyuluhan dan sosialisasi di setiap Desa atau Kelurahan yang ada di Kabupaten Jember terkait pelaksanaan PTSL. Desa Tugusari merespon hal ini dengan membuat Perdes untuk mempermudah dan menjadikan perdes tersebut sebagai acuan dalam pelaksanaannya di Desa Tugusari.

2. Tipe Manfaat

Menurut Grindle, suatu kebijakan harus dirancang sedemikian rupa agar dapat memberikan dampak positif serta manfaat nyata dalam proses implementasinya. Kebijakan yang disusun oleh pemerintah tentu memiliki tujuan yang jelas serta sasaran yang spesifik, dengan harapan mampu menjadi solusi atas berbagai permasalahan sosial yang dihadapi masyarakat. Melalui perencanaan yang matang, kebijakan tersebut diharapkan dapat memberikan perubahan yang signifikan dan menciptakan kesejahteraan bagi kelompok sasaran. Program PTSL yang telah diterapkan oleh pemerintah sebagai upaya untuk memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah secara adil dan merata. Selain itu, sengketa bahkan penjualan lahan secara ilegal menjadi salah satu yang melatarbelakangi pelaksanaan program ini.

Observasi dilakukan melalui wawancara dengan Bapak GM selaku Koordinator Substansi Penetapan Hak Tanah Pemerintah BPN Jember, beliau menyatakan:

“Dampak positif bagi masyarakat tentunya masyarakat bisa memperoleh sertifikat dengan mudah, murah dan cepat. Masyarakat bisa memiliki jaminan untuk hak-hak tanahnya. Kalau manfaat bagi pemerintah, baik pemerintah desa maupun pemerintah daerah berkat adanya ptsl itu dapat memiliki data yang lengkap” (wawancara 18 Maret 2025).

Kepala Desa Tugusari Bapak AK juga mengatakan adanya manfaat yang dirasakan masyarakat yaitu:

“Alhamdulillah sangat baik, karena dirasakan betul oleh masyarakat yang selama ini mungkin kendala tentang di status kepemilikan karena selama ini statusnya hanya sebatas sementara. Namun, dengan adanya PTSL sekarang masyarakat sudah memiliki dokumen kepemilikan yang kuat. Itu sangat dirasakan masyarakat” (wawancara 26 Februari 2025).

Penjelasan dari Bapak AK menunjukkan bahwa Program PTSL membawa dampak positif yang signifikan bagi masyarakat, khususnya dalam aspek kepastian hukum terkait kepemilikan tanah yang sebelumnya belum memiliki legalitas tetap. Melalui penerbitan sertifikat resmi, masyarakat kini memperoleh bukti kepemilikan yang sah, sehingga tidak hanya meningkatkan rasa aman, tetapi juga meminimalkan potensi sengketa. Kepastian hukum ini memberikan

keleluasaan bagi pemilik tanah dalam memanfaatkan aset mereka, baik untuk kepentingan pribadi, investasi, maupun akses permodalan guna meningkatkan kesejahteraan ekonomi.

Pernyataan terkait manfaat juga disampaikan oleh Bapak AHD selaku Pokmas Desa Tugusari yang mengatakan:

“Pasti untuk dampak positifnya ya bisa mengangkat ekonomi sedikit-sedikit disini. Awalnya disini untuk permodalan terbatas aksesnya setelah ada PTSL masyarakat untuk permodalan jadi lebih gampang ke perbankan terutama. Kalo dari segi konflik itu ada, dari konflik waris tanah antar keluarga, iya itu sudah berkurang dan sedikit mereda, lumayan lah maksudnya ada yang bisa diselesaikan sudah setelah adanya program PTSL, tapi ada yang masih berlarut-larut tapi tidak banyak, kalau misalnya persentasenya dulu tanah waris yang bersengketa 100% sekarang sudah 15% berkat adanya PTSL ini” (wawancara 5 Maret 2025).

Hasil wawancara dengan Pokmas Desa Tugusari, menyatakan bahwa dengan adanya program ini dapat mengurangi sengketa atau konflik tanah yang sebelumnya terjadi dan saat ini telah berkurang berkat adanya program ini. Namun dampak lain juga dirasakan pada sektor perekonomian, program PTSL memberikan dampak yang sangat baik karena dapat mengangkat perekonomian. Melalui sertifikat tanah yang dimiliki, masyarakat dapat mendapatkan akses permodalan yang lebih mudah. Banyak masyarakat mengakunkan sertifikat hasil dari program PTSL ke perbankan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak AHD, AK dan GM terkait manfaat yang didapat masyarakat dari adanya peogram ini di Desa Tugusari, yaitu memberikan dampak positif yang signifikan bagi masyarakat Desa Tugusari, baik dalam aspek hukum maupun ekonomi. Dari sisi hukum, program ini berhasil mengurangi konflik tanah, terutama sengketa waris yang sebelumnya mencapai 100% dan kini berkurang hingga 15%. Kejelasan status kepemilikan tanah juga memberikan perlindungan hukum yang lebih kuat bagi masyarakat dan masyarakat juga dapat memperoleh sertifikat dengan mudah, murah, dan cepat.

Sementara itu, dari segi ekonomi, masyarakat merasakan manfaat besar karena sertifikat tanah yang diperoleh melalui PTSL dapat digunakan sebagai

agunan untuk mendapatkan akses permodalan di perbankan, sehingga mendorong peningkatan ekonomi lokal. Disisi lain, program ini memiliki manfaat bagi pemerintah, baik pemerintah desa maupun pemerintah daerah. Dengan adanya program PTSL ini pemerintah dapat memiliki data yang lengkap di sektor pertanahan seperti data untuk Pajak, Bidang Tanah, data peta lengkap. Karena guna menunjang perencanaan pembangunan, pemerintah membutuhkan data yang lengkap, akurat, dan sah dimata hukum.

3. Derajat Perubahan yang Diharapkan

Grindle menegaskan bahwa tingkat perubahan yang diharapkan dalam implementasi kebijakan harus memiliki skala yang terukur dan jelas. Setiap kebijakan yang dirancang untuk diimplementasikan tentu mengandung harapan agar dapat membawa perubahan yang signifikan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Jika kebijakan tersebut diterapkan secara efektif dan sesuai dengan perencanaan, maka dampak yang dihasilkan tidak hanya bersifat sementara, tetapi juga dapat memberikan perubahan berkelanjutan dalam jangka panjang, yang terus berkembang seiring waktu. Pelaksanaan program PTSL mengharapkan perubahan untuk memberikan jaminan hak atas kepemilikan tanah. Diharapkan melalui adanya program PTSL masyarakat dapat berpartisipasi penuh dalam mendaftarkan tanah mereka untuk mendapatkan sertifikat tanah yang legal dan hak nya secara legal.

Bapak GM selaku Koodinator Substansi Penetapan Hak Tanah Pemerintah BPN Kabupaten Jember mengatakan:

“Perubahan yang hendak dicapai yaitu masyarakat yang di awal belum memiliki hak, tentunya targetnya masyarakat ini harus memiliki alat bukti yang berupa Sertifikat Tanah” (wawancara 18 Maret 2024).

Hasil wawancara menunjukkan bahwa perubahan yang hendak dicapai secara garis besar yaitu masyarakat lebih teredukasi terhadap hak nya dalam bidang pertanahan melalui adanya kebijakan program Pendaftaran Tanah. Pernyataan yang sama juga disampaikan oleh AK selaku Kepala Desa Tugusari, yaitu:

“Masyarakat diharapkan untuk memiliki dokumen yang kuat yaitu sertifikat tanah karena dengan itu mereka memiliki hak legal secara hukum.

Kemudian menetralsir dari pada konflik antar keluarga karena masalah tanah disini banyak terjadi konflik masalah warisan dulunya” (wawancara 26 Februari 2025).

Pada indikator terkait derajat perubahan yang diharapkan, berdasarkan informasi dari informan GM dan AK skala perubahan yang diharapkan sangat jelas. Hal ini sejalan dengan tujuan adanya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang tertuang dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 pada pasal (2) ayat 1 dan 2. Dengan kebijakan PTSL yang tertuang dalam Peraturan menteri, ini membuat perubahan yang diharapkan menjadi jelas. Keberhasilan perubahan yang diharapkan sangat bergantung pada efektivitas implementasi kebijakan di lapangan.

4. Letak Pengambilan Keputusan

Grindle menegaskan bahwa lokasi atau posisi pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memiliki peran yang sangat penting. Hal ini merujuk pada pihak atau lembaga yang bertanggung jawab dalam menentukan arah, strategi, serta mekanisme implementasi kebijakan yang telah dirancang. Kejelasan dalam penentuan letak pengambilan keputusan sangat diperlukan agar kebijakan dapat diterapkan secara efektif dan sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Berdasarkan hasil dari penelitian di lapangan, untuk letak pengambilan keputusan pelaksanaan PTSL di Desa Tugusari adalah berdasarkan peraturan yang dibuat oleh pemerintah. Peraturan tersebut berdasarkan Peraturan Menteri dan Peraturan Desa Tugusari.

Pelaksanaan kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Republik Indonesia No.6 Tahun 2018 dan Peraturan Desa Tugusari No.1 Tahun 2022. Peraturan tersebut mengatur secara keseluruhan untuk pelaksanaan PTSL seperti; pelaksanaan penyuluhan atau sosialisasi, pembentukan petugas, anggaran dan penerbitan sertifikat tanah. Pelaksanaan PTSL di Desa Tugusari menjadikan Perdesnya sebagai acuan dalam implementasinya dan untuk dijadikan pedoman pemahaman bagi masyarakat, sehingga kebijakan yang dilakukan tidak jauh berbeda dengan apa yang telah

tertuang dalam kedua peraturan tersebut. Hal ini disampaikan oleh Bapak AK selaku Kepala Desa Tugusari:

“Kita melakukan sosialisasi terkait PTSL kepada masyarakat. Mengumpulkan masyarakat di balai desa, kemudian sosialisasi ini dilaksanakan pihak desa bersama BPN Jember dan Pokmas. Nantinya BPN Jember yang memberikan informasi terkait PTSL” (wawancara 26 Februari 2025).

Berdasarkan pernyataan yang di sampaikan oleh informan AK, diketahui bahwa Desa Tugusari melakukan sosialisasi secara berkala di balai desa untuk memberikan informasi dan pemahaman bagi masyarakat terkait PTSL. Sosialisasi ini telah diatur dalam peraturan menteri dan peraturan desa. Desa Tugusari melaksanakan sosialisasi bersama pihak dari BPN Jember untuk memberikan pemahaman dan edukasi terkait pelaksanaan PTSL. Hal ini diperkuat dengan pernyataan yang juga di sampaikan oleh Bapak GM selaku pihak dari BPN Jember, yaitu:

“Sosialisasi atau penyuluhan PTSL selalu dilakukan di setiap Desa jika desa telah membentuk yang namanya Pokmas. Karena setiap desa kami wajihkan untuk membentuk pokmas. Kemudian kami lakukan sosialisasi di desa juga melibatkan Muspika Setempat. Kami juga berinovasi dibidang digital yaitu aplikasi SMART PTSL, namun ini tidak berjalan lama karena kurang diminati masyarakat karena terkendala akses” (wawancara 18 Maret 2025).

Hasil wawancara dengan informan GM mengatakan bahwa pelaksanaan sosialisasi di desa dilakukan apabila desa telah membentuk Pokmas, karena pokmas merupakan pelaksana sekaligus fasilitator PTSL di tingkat desa. BPN Jember juga pernah meluncurkan inovasi pelayanan digital SMART PTSL, namun ini terbilang kurang efektif dan kurang diminati oleh masyarakat karena terkendala keterbatasan akses, sehingga SMART PTSL tersebut tidak berjalan lama. BPN mengakui bahwa penyuluhan maupun sosialisasi lebih efektif secara langsung atau tatap muka, karena tidak semua masyarakat dapat memahami dengan mudah.

Hal lain disampaikan oleh Bapak AHD selaku Pokmas di Desa Tugusari, bahwa pokmas memiliki kebijakan atau strategi sendiri dalam mensukseskan pelaksanaan PTSL di Desa Tugusari, yaitu:

“Selain Sosialisasi dan penyuluhan bersama BPN di balai Desa, pokmas melakukan penyuluhan sendiri mas. Kita melaksanakan penyuluhan di setiap dusun melibatkan kasun masing-masing dusun. Pokmas selalu terus melakukan penyuluhan sendiri untuk meyakinkan masyarakat, karena disini masyarakatnya masih belum percaya dengan PTSL dan mereka cenderung takut dengan program ini” (wawancara 5 Maret 2025).

Hasil wawancara dengan Bapak AHD menyatakan bahwa dalam pelaksanaannya di desa, pokmas dapat mengambil keputusan atau kebijakan sendiri dalam pelaksanaannya sesuai dengan kondisi dilapangan. Pada pelaksanaannya tidak semua masyarakat dapat menerima informasi yang diberikan oleh BPN Jember, karena masyarakat di Desa Tugusari masih tergolong SDM rendah dibawah rata-rata, jadi untuk menerima informasi yang tergolong baru selalu memunculkan presepsi buruk di kalangan masyarakat. Masyarakat di Tugusari banyak yang takut dengan adanya program PTSL ini karena program ini tergolong murah dibandingkan sertifikasi tanah dulu sebelum adanya PTSL, namun melalui PTSL ini masyarakat mendapatkan sertifikat dengan harga yang relatif murah dan terjangkau. Hal tersebut membuat pokmas mengadakan penyuluhan sendiri tanpa adanya instruksi dari Kepala Desa dan BPN Jember. Pada hal ini, pokmas melibatkan seperti Kepala Dusun dan RT/RW setempat untuk mempermudah akses lokasinya.

Berdasarkan observasi dan wawancara yang peneliti lakukan, dalam implementasinya kebijakan PTSL pengambilan keputusan dilakukan secara struktuktural. Karena dari pihak BPN berlandaskan peraturan tertulis yaitu Peraturan Menteri ATR/BPN Republik Indonesia. Namun, pada pokmas selaku pelaksana di desa mereka memiliki kebebasan yang cenderung lebih fleksibel dalam mengambil keputusan dan menyesuaikan kondisi dilapangan, sehingga apa yang menjadi tujuan keputusan yang diambil menjadi lebih mudah diterima masyarakat sebagai penerima implementasi kebijakan PTSL. Berdasarkan informasi, pokmas tetap melakukan koordinasi dengan Kepala Desa dan BPN Jember apabila keputusan atau kebijakan yang pokmas ambil sudah benar-benar tidak dapat menyelesaikan apa yang ada dilapangan.

5. Pelaksana Program

Grindle menekankan bahwa keberhasilan suatu program sangat bergantung pada adanya pelaksana kebijakan yang memiliki wewenang, kompetensi, serta kapabilitas yang memadai. Para pelaksana program harus teridentifikasi dengan jelas dan terdokumentasi secara rinci, termasuk penentuan siapa saja yang bertanggung jawab dalam proses implementasi. Pelaksana program ini dapat berupa individu maupun kelompok yang memiliki otoritas serta keahlian yang dibutuhkan untuk memastikan kebijakan dapat diterapkan dengan efektif, sehingga tujuan yang diharapkan dapat tercapai dengan optimal.

Berdasarkan hasil observasi peneliti, pelaksana program di Desa Tugusari yaitu melibatkan pihak yang berwenang untuk melaksanakan program PTSL. Pihak yang terlibat ini melibatkan Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Jember (BPN Jember) yaitu satgas fisik dan satgas yuridis, kemudian dari pihak desa melibatkan Kepala Desa dan Kelompok Masyarakat (Pokmas). Pelaksana program di Desa Tugusari dalam hal ini adalah Kelompok Masyarakat (Pokmas) tersebut, memberikan pelayanan selama pelaksanaan program yang didampingi oleh pihak BPN Jember.

Peneliti memastikan hal tersebut dengan melakukan wawancara dengan informan AK selaku Kepala Desa Tugusari, beliau mengatakan:

“kalau aktor dilapangan yang melaksanakan PTSL disini itu Pokmas dan dari BPN Jember, pokmas sewaktu-waktu juga melibatkan masyarakat setempat, perangkat desa, seperti RT dan RW, dan kasun karena mereka yang tau tempat dan lokasinya” (wawancara 26 Februari 2025).

Hasil wawancara yang telah dipaparkan oleh informan AK selaku Kepala Desa sekaligus yang menjadi pelindung sekaligus penanggung jawab pelaksana program PTSL di Desa Tugusari. Kemudian Bapak AHD dari Pokmas Desa Tugusari juga mengatakan demikian:

“Iya terutama pak kades sebagai pelindung dan penanggung jawab, BPN Jember, RT/RW yang mendukung membantu pokmas waktu penentuan batas. Jadi RT/RW ini membantu pokmas seperti ikut memberikan penyuluhan ke masyarakatnya. Misalnya untuk pengukuran besok di daerah krajan, di hari sebelumnya RT/RW setempat itu biasanya melakukan penyuluhan ke masyarakat sekitar bersama kami Pokmas. Kemudian kami berkolaborasi dengan Muspika Bangsalsari dan

Babinsa/Babhinkamtibmas pada saat penyerahan sertifikat tanah sebagai pendamping” (wawancara 5 Maret 2025).

Berdasarkan hasil wawancara dan observasi oleh informan, yang menjadi pelaksana utama di Desa Tugusari merupakan Pokmas. Pokmas telah dibentuk oleh kepala desa hasil dari Musyawarah Desa (MusDes), Pokmas berada di naungan Kepala Desa selaku pelindung dan penanggung jawab. Pelaksanaanya, Pokmas melakukan kegiatan fisik seperti mengukur bidang tanah yang akan didaftarkan, mengumpulkan data pertanahan, menentukan batas, menyediakan dan memasang pathok tanah, sosialisasi bersama BPN. Pada hal ini, BPN juga berperan dalam pelaksanaan PTSL di desa untuk mendaftarkan hak-hak atas tanah yang telah diterima dari pokmas untuk diolah dan memberikan sertifikat tanah. Pokmas pada waktu-waktu tertentu melibatkan beberapa pihak tokoh masyarakat seperti RT dan RW, dalam hal ini RT dan RW membantu pokmas dalam melakukan penyuluhan kepada warganya, membantu pokmas dalam menentukan batas bidang tanah yang akan diukur. Selain itu, pokmas juga melibatkan pihak perangkat desa seperti Kepala Dusun (Kasun) untuk mempermudah akses wilayahnya dalam pelaksanaan dilapangan. Pada penyerahan sertifikat tanah, Pokmas melibatkan Muspika Bangsalsari yang terdiri dari Camat, Kapolsek, Danramil, dan kemudian juga melibatkan Babinsa/Babhinkamtibnas sebagai pendamping selama penyerahan sertifikat tanah.

6. Sumber Daya yang Dilibatkan

Grindle menyatakan bahwa tersedianya sumber daya yang memadai merupakan faktor krusial dalam mendukung keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Kebijakan dapat dijalankan secara optimal apabila didukung oleh sumber daya manusia yang kompeten, memiliki keterampilan yang sesuai, serta mampu menjalankan tugasnya dengan efektif. Selain itu, keberhasilan kebijakan juga bergantung pada ketersediaan sumber daya lain, seperti pendanaan yang cukup serta sarana dan prasarana yang memadai. Kombinasi dari berbagai sumber daya ini akan memastikan bahwa proses implementasi kebijakan dapat berjalan dengan lancar dan mencapai hasil yang diharapkan. Pelaksanaan PTSL

berdasarkan Peraturan Desa Tugusari Nomor 1 Tahun 2022 melibatkan beberapa sumber daya seperti Kepala Desa, BPN Jember, Pokmas, Tokoh Masyarakat, Satgas keamanan Desa, dan masyarakat. Sumber daya lain yang terlibat yang tertulis dalam Perdes tersebut yaitu anggaran yang telah ditetapkan sebesar Rp.350.000 bagi masyarakat sebagai pendaftar untuk mendapatkan pelayanan program PTSL. Hal ini diungkapkan oleh AHD selaku Pokmas di Desa Tugusari.

“Ada berupa anggaran, tapi anggaran yang dilibatkan untuk pembiayaan PTSL didapat dari pembayaran masyarakat sebesar Rp.350.000, murni dari itu untuk pembuatan pathok, materai dan sebagainya dari itu mas, kalau dari desa itu tidak ada, jadi murni pendapatan dari pendaftaran masyarakat kita gunakan untuk pembiayaan” (wawancara 5 Maret 2025).

Berdasarkan informasi dari AHD, anggaran yang terlibat dalam pelaksanaannya di desa benar-benar dari hasil administrasi yang dilakukan masyarakat saat mendaftar. Biaya yang harus dibayar masyarakat sebesar Rp.350.000 dan secara tidak langsung anggaran tersebut kembali kepada masyarakat pendaftar dalam bentuk pembatas (pathok), materai, dan keperluan lainnya. Hal berbeda disampaikan oleh informan GM pihak dari BPN Jember yang mengatakan:

“Anggaran ada dua macam, untuk anggaran pelaksanaan dari pemerintah lebih tepatnya APBN kemudian untuk pra pelaksanaan dari masyarakat yang melakukan pembayaran administrasi pendaftaran karena pra pelaksanaan ini diluar tanggung jawab APBN itu mengapa kabupaten Jember mengeluarkan Perbub tentang pembebanan pembiayaan yang dibebankan pada masyarakat. Itu juga dibuat untuk pembuatan batas (pathok), pemberkasan, materai, dan kegiatan lainnya dilapangan” (wawancara 18 Maret 2025).

Hasil observasi, sumber daya manusia yang terlibat dalam implementasinya di Desa sudah mencukupi dan dapat menjangkau seluruh wilayah di Desa Tugusari. Selain sumber daya manusia dalam implementasinya di Desa melibatkan pendanaan yang berasal dari administrasi pembayaran yang dilakukan oleh masyarakat pendaftar, hal ini telah tercantum dalam Perdes Desa Tugusari dengan menyesuaikan Peraturan Bupati Jember tentang pembebanan pembiayaan yang dibebankan kepada masyarakat. Namun

pendanaan tersebut termasuk dalam pra pelaksanaan, karena untuk pelaksanaan di pemerintah melalui APBN.

4.3.3.2 Konteks Implementasi (*Context of Implementation*)

Menurut Grindle konteks implementasi merupakan di mana suatu kebijakan diimplementasikan memiliki dampak langsung terhadap jalannya proses implementasi kebijakan tersebut. Dalam praktiknya, keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor, termasuk kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang diterapkan oleh para aktor yang terlibat. Selain itu, karakteristik lembaga yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan kebijakan, peran serta otoritas penguasa, serta tingkat kepatuhan dan responsivitas pihak terkait juga menjadi elemen penting yang menentukan efektivitas proses implementasi kebijakan. Berikut konteks menurut Grindle terkait pelaksanaan program PTSL di Desa Tugusari.

1. Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Aktor yang Terlibat

Menurut Grindle, indikator ini harus menjadi pertimbangan utama dalam rangka memperlancar proses implementasi kebijakan. Oleh karena itu, diperlukan analisis yang mendalam serta perencanaan yang matang agar kebijakan yang diterapkan dapat mencapai hasil yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Sebaliknya, apabila indikator ini tidak diperhitungkan secara cermat, maka implementasi kebijakan berpotensi menghadapi berbagai hambatan yang dapat menghambat pencapaian tujuan yang diharapkan. Selain itu, strategi yang digunakan oleh para pemegang kekuasaan dalam memperjuangkan kepentingan mereka turut berperan dalam menentukan efektivitas dan arah pelaksanaan kebijakan. Strategi ini dapat memengaruhi berbagai aspek dalam proses implementasi, mulai dari pengambilan keputusan hingga dampak yang ditimbulkan terhadap masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya.

Hasil observasi peneliti yang dilakukan pihak BPN dan Pokmas aktif melakukan sosialisasi dan penyuluhan yang telah di atur dalam Peraturan Menteri. Jadi sosialisasi merupakan strategi dan cara utama untuk memberikan pemahaman tentang pelaksanaan PTSL. Namun, dalam hal, tersebut masyarakat

masih belum sepenuhnya dapat menerima informasi secara baik sehingga dapat menimbulkan beberapa persepsi buruk tentang PTSL sehingga diperlukan cara atau strategi khusus yang dilakukan pihak pelaksana. Bapak AHD selaku Pokmas di Desa Tugusari menyampaikan:

“Masyarakat disini SDM nya masih dibawah rata-rata mas, jadi untuk menerima informasi dari penyuluhan masih belum sepenuhnya bisa ditanggapi dengan baik sampai ada persepsi lain tentang PTSL. Dari itu pokmas melakukan strategi sendiri seperti melakukan penyuluhan tapi dengan pendekatan personal yang melibatkan setiap kasun dan RT/RW setempat” (wawancara 5 Maret 2025).

Hasil dari wawancara bersama Bapak AHD menyatakan bahwa strategi yang digunakan pokmas tetap berupa penyuluhan. Penyuluhan yang dilakukan sedikit berbeda dengan yang telah dilakukan oleh BPN Jember dan pihak desa. Seperti yang diketahui, penyuluhan dari pihak Desa dan BPN Jember hanya sebatas umum dengan mengumpulkan beberapa masyarakat di balai desa, sehingga masyarakat tidak semuanya teredukasi hingga banyak persepsi buruk terakut PTSL di kalangan masyarakat. Melihat hal ini, pokmas melakukan strategi dengan melakukan pendekatan secara personal kepada setiap masyarakat dengan melibatkan Kepala Dusun dan RT/RW setempat untuk mengedukasi masyarakat, karena dalam hal ini diperlukan partisipasi dari masyarakat untuk mengikuti program PTSL.

Strategi khusus juga disampaikan oleh pihak BPN Jember yaitu Bapak AHD yang mengatakan:

“Kalau strategi kami terus menerus sosialisasi ke desa, namun kalau strategi khusus dari BPN Jember sendiri ya itu tadi mas kami membuat sistem aplikasi SMART PTSL untuk mempermudah layanan. Tapi, itu tidak berjalan lama karena tidak memberikan dampak yang signifikan” (wawancara 18 Maret 2025).

Berdasarkan yang disampaikan langsung oleh pihak BPN Jember, terdapat strategi khusus selain sosialisasi yang merupakan kewajiban. BPN Jember membuat terobosan layanan dan edukasi berupa aplikasi SMART PTSL. Namun hal tersebut dirasa kurang dan tidak memberikan hasil yang signifikan, dikarenakan masih minim partisipasi masyarakat. Berdasarkan hasil observasi,

dalam hal ini sangat ditekankan pada strategi yang dilakukan. Strategi dilakukan tidak luput dari apa yang terjadi dilapangan, masyarakat yang masih mengalami keterbatasan dalam menerima informasi maupun layanan menjadi faktor utama bagi para pihak atau aktor pelaksana untuk melakukan strategi yang diharapkan dapat membantu efisiensi pelaksanaan PTSL.

2. Karakteristik Lembaga dan Penguasa

Indikator ini, Grindle menjelaskan bahwa karakteristik lembaga serta otoritas penguasa menjadi faktor utama yang membentuk lingkungan tempat suatu kebijakan diterapkan. Faktor-faktor tersebut memiliki pengaruh yang signifikan terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Oleh karena itu, pada bagian ini akan diuraikan secara mendalam mengenai karakteristik lembaga yang berperan serta dalam proses kebijakan, termasuk bagaimana pengaruhnya terhadap efektivitas dan pencapaian tujuan kebijakan yang telah dirancang. Pelaksanaan kebijakan program PTSL di Desa Tugusari dibawah naungan BPN Kabupaten Jember. Desa Tugusari membuat Perdes yang memuat pelaksanaan kebijakan program PTSL dan dalam perdes tersebut tertuang pelaksanaan pembentukan dan tugas Pokmas sebagai pelaksana di Desa Tugusari. Pokmas dibentuk melalui Musyawarah Desa (MusDes). Implementasi di Desa Tugusari melibatkan pihak pemangku stakeholder untuk melaksanakan program PTSL dilapangan yaitu Pokmas dan BPN Jember.

Peneliti melakukan observasi bahwa Kepala Desa disini sebagai Pembina sekaligus penanggung jawab keseluruhan pelaksanaan PTSL di Desa Tugusari. Semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan program PTSL memainkan peran dan saling berkoordinasi sesuai dengan peran dan tugasnya guna menunjang keberhasilan. Peneliti memastikan peran setiap pihak yang terlibat dalam pelaksanaannya di Desa Tugusari dengan melakukan wawancara terhadap informan AK selaku Kepala Desa Tugusari, yang menyatakan:

“Kalau saya disini Kepala Desa sebagai Penanggung jawab pelaksanaan di Desa, saya membentuk, memberikan arahan, koofinasi dan pembinaan kepada pokmas. Kemudian kalau Pokmas sebagai pelaksana utama yang menjalankan PTSL disini” (wawancara 26 Februari 2025).

Karakteristik atau peran Kepala Desa dalam melaksanakan program PTSL di Desa Tugusari telah sesuai dengan tugas dan fungsinya berdasarkan Peraturan Desa Tugusari Nomor 1 tahun 2022 tentang Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis. Tugas dan fungsi Kepala Desa dalam hal ini dapat dilihat secara rinci pada bagian tugas dan fungsi Kepala Desa di gambaran umum. Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa, kemudian dalam pelaksanaannya Kepala Desa membentuk Kelompok Masyarakat (Pokmas) sesuai dengan yang tertuang pada Peraturan Desa Tugusari tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Wawancara peneliti juga lakukan dengan informan Bapak AHD selaku Pokmas di Desa Tugusari yang menyatakan:

“Kalau dari Pokmas itu ada Ketua Pokmas, Sekretaris, Bendahara, kemudian ada Pengepul data pertanahan (Puldata) dan fisik. Ketua sebagai penanggung jawab internal, Puldata itu tugas saya mengumpulkan dari masyarakat untuk data pertanahan, pokmas fisik untuk menentukan batas, menyediakan patok, menentukan jalan ke lokasi” (wawancara 5 Maret 2025).

Berdasarkan hasil wawancara dengan AHD, Pokmas memiliki tugas dan fungsi krusial dalam pelaksanaan PTSL di Desa Tugusari. Berdasarkan Peraturan Desa Tugusari Nomor 1 tahun 2022 tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis adalah memiliki tugas pokok untuk menunjang dalam pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Tugusari. Pokmas memiliki struktur dan pembagian tugas yang jelas. Secara garis besar pokmas mengkoordinir pendaftaran dan pengumpulan berkas yang diperlukan dalam pelaksanaan di Desa. Data yang telah pokmas dapatkan kemudian diserahkan kepada BPN Jember untuk diolah hingga diterbitkannya sertifikat tanah.

Pernyataan juga terkait karakteristik juga disampaikan oleh informan GM dari pihak BPN Kabupaten Jember, yaitu:

“Dari BPN sendiri ini dibentuk jadi dua yaitu satgas fisik dan satgas yuridis. Jadi satgas fisik ini menerima data dan melakukan pengecekan ke lokasi untuk memastikan data yang valid. Kemudian dari satgas yuridis melakukan pemeriksaan dan pengkajian untuk proses penerbitan sertifikat” (wawancara 18 Maret 2025).

Tugas dari BPN sebagaimana telah tertuang dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia nomor 6 tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Pasal 15 ayat (2).

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara menunjukkan bahwa karakteristik pihak yang terlibat dalam pelaksanaan PTSL di desa tugasari memberikan pengaruh yang sangat krusial dalam pelaksanaannya. Karakteristik setiap pihak selalu berkesinambungan antara satu dengan yang lain hingga dapat mengahilkan kepentingan bersama. Kemudian, peran masing pihak dalam menjalankan pelaksanaan implementasi program PTSL juga dipengaruhi oleh sasaran dari PTSL yaitu masyarakat. Seluruh karakteristik dan tugas masing-masing pihak yang terlibat telah tertuang dalam Peraturan Menteri dan Peraturan Desa Tugasari.

3. Kepatuhan dan Daya Tanggap

Grindle menekankan bahwa tingkat kepatuhan dan daya tanggap dari para pelaksana program dalam menanggapi suatu kebijakan menjadi faktor krusial dalam proses implementasi kebijakan. Kepatuhan serta respons yang diberikan oleh masing-masing lembaga berperan penting dalam memastikan kelancaran pelaksanaan kebijakan yang telah dirancang. Indikator kepatuhan dan daya tanggap secara garis besar menfokuskan kepatuhan serta respon dari pelaksana dalam menanggapi kebijakan program PTSL. Kepatuhan dalam hal ini merupakan bentuk nyata para petugas melaksanakan sesuai tupoksinya dalam pelaksanaan kebijakan program PTSL di Desa tugasari.

Melalui hasil observasi dan wawancara yang dilakukan peneliti, pada pelaksanaannya tidak berjalan dengan lancar begitu saja. Selain terdapat tantangan dari masyarakat dalam pelaksanaannya, namun terdapat tantangan secara internal dari para pelaksana selama pelaksanaan program PTSL di Desa Tugasari. Wawancara yang dilakukan terkait kepatuhan para pelaksana dengan informan GM selaku pihak dari BPN Jember yang mengatakan:

“Dari kami BPN benar-benar berdedikasi dan bersemangat terhadap program ini. Kalau di Desa bermacam-macam ada yang semangatnya

bagus dan ada yang tidak dalam merespon pelaksanaan PTSL ini. Kemudian ada apabila tidak di datangi ke desa tidak kerja itu ada, jadi dengan adanya yang tidak aktif tadi dapat menghambat juga untuk penyelesaian data dari desa yang masuk ke kami” (wawancara 18 Maret 2025).

Hasil observasi dengan Bapak AHD selaku Pokmas di Desa Tugusari mengatakan yang berbeda, yaitu:

“Karena berdasarkan Perdes mas, kita ada yang namanya pembinaan pokmas untuk melaksanakan PTSL di desa. Jadi kita sebelum terjun itu sudah dibekali ilmu yang sesuai dengan tupoksinya, sehingga setiap pokmas disini dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan apa yang telah ditentukan” (wawancara 5 Maret 2025).

Hasil dari observasi dan wawancara, menunjukkan terdapat perbedaan yang dirasakan oleh masing-masing pelaksana terkait kepatuhan dalam melaksanakan program PTSL di tingkat Desa. Pada poin ini, Grindle fokus terhadap pelaksana program dalam menjalankan tugasnya. Jika tingkat kepatuhan dirasa masih kurang maka dapat menghambat percepatan pelaksanaannya, sehingga perlu ditingkatkan koordinasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaannya agar tidak penghambat. Namun, secara keseluruhan berdasarkan wawancara, masing-masing bertugas sesuai dengan tugas pokok dan fungsi nya untuk melaksanakan program PTSL.

4.3.3.3 Hasil (*Outcomes*)

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat dievaluasi berdasarkan hasil akhirnya (*outcomes*) atau proses pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, keberhasilan tersebut ditentukan oleh sejauh mana tujuan kebijakan dapat diwujudkan atau justru tidak tercapai. Pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilakukan dengan meninjau dua aspek utama, yaitu proses dan hasil yang diperoleh.

Dari sisi proses, evaluasi dilakukan dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan telah sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan serta apakah implementasinya benar-benar mengarah pada tindakan atau aktivitas yang dirancang dalam kebijakan tersebut. Sementara itu, keberhasilan dari sisi tujuan

dapat diukur melalui dampak dan efek yang ditimbulkan terhadap masyarakat, baik dalam skala individu maupun kelompok. Selain itu, tingkat perubahan yang terjadi, khususnya dalam hal penerimaan kelompok sasaran dan dinamika perubahan yang muncul akibat kebijakan tersebut, juga menjadi indikator penting dalam menilai keberhasilan implementasi kebijakan publik. Hasil observasi yang dilakukan peneliti bahwa implementasi PTSL ini bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum atas hak tanah masyarakat berupa sertifikat tanah yang berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata, dan terbuka serta akuntabel.

Hasil observasi diperkuat melalui keterangan Bapak MHD salah satu masyarakat penerima program PTSL mengatakan:

“Iya kita bisa terbantu, yang dulunya tidak punya sertifikat tanah sekarang jadi punya. terus dulunya kalau mau buat sertifikat kan mahal mas, sekarang dengan harga Rp.350.000 ribu sudah bisa punya sertifikat tanah” (wawancara 26 Februari 2025).

Berdasarkan keterangan dari informan MHD menunjukkan bahwa implementasi program PTSL sangat membantu masyarakat dengan mudah, murah, dan cepat untuk memperoleh hak atas tanah secara legal. Kemudian informan lain yaitu Bapak SLH mengatakan hal berbeda:

“Sangat membantu sekali mas PTSL ini, karena bisa membantu perekonomian masyarakat disini juga. Bisa ditaruh di bank untuk permodalan dan lebih cepat dari yang dulu-dulu” (wawancara 26 Februari 2025).

Hasil dari peneliti melakukan observasi dan wawancara dengan informan menunjukkan bahwa implementasi kebijakan program PTSL di Desa Tugusari memberikan dampak yang sangat besar dirasakan masyarakat. Masyarakat sangat merasakan perbedaan yang signifikan dari sebelum adanya program PTSL. Perubahan yang terjadi pada kehidupan masyarakat adalah masyarakat semakin mudah memperoleh hak atas berupa sertifikat tanah yang legal. Masyarakat memperoleh sertifikat tanah berupa sertifikat fisik dan terdapat Sertifikat Elektronik. Hasil dari sertifikat PTSL ini dapat membantu perekonomian, dan mengurangi konflik waris tanah keluarga. Masyarakat di Desa Tugusari mengikuti

himbauan pelaksanaan PTSL sesuai instruksi dari para pelaksana di Desa Tugusari. Kemudian, masyarakat juga merasakan pelayanan yang diberikan oleh pelaksana yaitu Pokmas dan BPN Jember sangat baik dan benar-benar mendahulukan kepentingan masyarakat untuk memperoleh sertifikat tanah melalui kebijakan program PTSL.

4.4 Matrik Temuan Hasil Penelitian

Berdasarkan hasil pembahasan melalui observasi dan wawancara yang telah diuraikan sebelumnya, implementasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari dievaluasi untuk menentukan apakah telah dilaksanakan dengan baik atau belum. Hasil evaluasi tersebut disajikan dalam tabel berikut.

Tabel 4.1 Matrik Temuan Hasil Penelitian

Variabel	Indikator	Temuan	Keterangan
Isi kebijakan (<i>Content of Policy</i>)	Kepentingan yang memengaruhi	Pelaksanaan kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dilaksanakan berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2018, kemudian dalam hal ini pemerintah Kabupaten Jember merespon peraturan menteri dengan mengeluarkan Peraturan Bupati Jember Nomor 6 tahun 2018 tentang pembebanan pembiayaan persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Jember. Kemudian untuk pelaksanaan di Desa Tugusari menyesuaikan kepentingan yang	Prediksi Grindle dalam hal ini konteksnya sudah jelas, Grindle berpendapat bahwa setiap kebijakan melibatkan berbagai kepentingan yang beragam hal ini terbukti dengan temuan yang peneliti temukan berdasarkan observasi.

		tertuang dalam Peraturan Menteri dan Peraturan Bupati Jember, sehingga Desa Tugusari membuat Peraturan Desa Tugusari Nomor 1 tahun 2022 tentang pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Perdes tersebut memuat banyak kepentingan untuk dijadikan pedoman Desa dan pemahaman masyarakat secara tertulis dalam pelaksanaan PTSL di Desa Tugusari. Di dalam Perdes tersebut juga memuat tentang pembentukan Kelompok Masyarakat (Pokmas) sebagai pelaksana utama PTSL di Tingkat Desa.	
	Tipe manfaat	Manfaat yang dirasakan dari pelaksanaan program PTSL di Desa Tugusari adalah konflik tanah terutama sengketa waris telah berkurang yang dulunya 100% dan saat ini hanya 15%. Kejelasan status kepemilikan tanah yang memberikan bukti kuat atas hak tanah berbentuk sertifikat tanah. Dari segi perekonomian program ini dapat menunjang ekonomi masyarakat menjadi lebih baik.	Prediksi Grindle terkait tipe manfaat implementasi kebijakan terbukti dengan temuan yang peneliti temukan.
	Derajat perubahan	Derajat perubahan yang diharapkan dalam isi	Prediksi Grindle terkait Derajat

	yang diharapkan	kebijakan peraturan tentang PTSL telah dipaparkan dengan skala yang jelas. Hal ini dengan jelas tujuan adanya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang tertuang dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 pada pasal (2) ayat 1 dan 2. Dengan kebijakan PTSL yang tertuang dalam Peraturan menteri, sehingga derajat perubahan yang diharapkan menjadi jelas.	perubahan terbukti dengan temuan penelitian. Grindle menyatakan bahwa tingkat perubahan yang diharapkan dalam implementasi kebijakan harus memiliki skala yang terukur dan jelas.
	Letak pengambilan keputusan	Pengambilan keputusan dalam implementasi PTSL di Desa Tugusari dilakukan secara struktural dan berlandaskan kepentingan yang tertuang dalam Peraturan Menteri ATR/BPN dan Peraturan Desa Tugusari. Namun pengambilan keputusan juga berdasarkan kondisi yang terjadi dilapangan, karena kebijakan terkadang bersifat umum tanpa melihat kondisi dilapangan.	Prediksi Grindle tentang pengambilan keputusan untuk mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Namun tidak semua masyarakat dapat menerima pengambilan keputusan, karena pengambilan keputusan yang tertuang dalam Peraturan Menteri hanya melihat secara umum dan bersifat garis besar tanpa

			melihat kondisi dilapangan.
	Pelaksana program	Pelaksana program PTSL di Desa Tugusari adalah Pokmas dan dari pihak BPN Kabupaten Jember.	Prediksi Grindle terbukti dalam pelaksana program yang menentukan keberhasilan suatu program sangat bergantung pada adanya birokrat pelaksana yang memiliki wewenang, kompetensi, serta kapabilitas yang memadai.
	Sumber Daya yang terlibat	Sumber daya yang terlibat seperti anggaran dan sumber daya manusia dalam pelaksanaan program PTSL di Desa Tugusari yang telah tertuang dalam Peraturan Desa Tugusari.	Prediksi Grindle terkait sumber daya yang digunakan dalam implementasi kebijakan terbukti. Jika rencana, tujuan, sasaran, dan sejumlah dana sudah dialokasikan maka implementasi kebijakan dapat berlangsung.
Konteks Implementasi (<i>Context of Implementation</i>)	Kekuasaan, Kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat	Aktor yang terlibat dalam pelaksanaan program PTSL ini sangat bersinggungan langsung dengan masyarakat yang disebut Street-Level Bureaucrats (SLB) yaitu Pokmas yang secara langsung berinteraksi	Temuan ini menunjukkan prediksi Grindle yang mengatakan bahwa Strategi kepentingan oleh penguasa dapat memengaruhi bagaimana proses implementasi

		dengan masyarakat dilapangan. Strategi yang dilakukan melakukan pendekatan secara personal kepada setiap masyarakat dengan melibatkan Kepala Dusun dan RT/RW setempat untuk mengedukasi masyarakat, karena banyaknya persepsi buruk tentang program PTSL dikalangan masyarakat Tugusari.	kebijakan untuk memperlancar jalannya suatu implementasi kebijakan.
	Karakteristik lembaga penguasa	Kepala Desa memiliki tugas dan fungsi sebagai pembina dan penanggung jawab pelaksanaan PTSL di Desa Tugusari yang telah tertuang dalam Peraturan Desa Tugusari Nomor 1 tahun 2022 tentang Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis. Pokmas berperan sebagai pelaksana utama di Desa dengan memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat dilapangan seperti pemberkasan, pendataan bidang tanah, penyuluhan, dan seluruh bentuk pelaksanaan PTSL di Desa. BPN Jember dibentuk jadi dua yaitu satgas fisik dan satgas yuridis. Peran satgas fisik menerima data dan melakukan pengecekan ke lokasi untuk memastikan data yang	Temuan penelitian ini mendukung prediksi Grindle bahwa aktor pelaksana memiliki karakteristik yang berbeda. Koordinasi di antara para aktor pelaksana menunjang tercapainya target kebijakan.

		valid, Kemudian satgas yuridis melakukan pemeriksaan, pengkajian, dan mengolah data dari Pokmas Desa untuk proses penerbitan sertifikat.	
	Kepatuhan dan daya tanggap	Kepatuhan dan daya tanggap pada poin ini menurut Grindle terkait kepatuhan aktor pelaksana. Para pelaksana disini saling berkoordinasi secara struktural sesuai tugas dan fungsinya. Namun peneliti menemukan perbedaan yang dirasakan oleh masing-masing pelaksana terkait kepatuhan dalam melaksanakan program PTSL di tingkat Desa, Jika tingkat kepatuhan dirasa masih kurang maka dapat menghambat percepatan pelaksanaannya.	Temuan penelitian mendukung kepatuhan dari masing-masing pihak dalam menjalankan tugas dan fungsinya akan memperlancar jalannya pelaksanaan suatu kebijakan. Namun adanya daya tanggap yang tidak sinkron antara masing-masing pihak pelaksana.

Berdasarkan hasil analisis terhadap matriks temuan penelitian, pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari menunjukkan keterkaitan yang erat antara teori *Street-Level Bureaucrats* dari Michael Lipsky dan model implementasi kebijakan dari Merilee S. Grindle. Keduanya terbukti saling melengkapi dalam menjelaskan proses implementasi kebijakan di tingkat lokal. Teori Lipsky menekankan pentingnya peran *street-level bureaucrats* sebagai pelaksana kebijakan di lapangan yang memiliki diskresi, keterbatasan sumber daya, serta tanggung jawab langsung dalam berinteraksi dengan masyarakat. Hal ini tercermin dari temuan di Desa Tugusari, di mana pelaksana seperti perangkat desa, ketua pokmas, dan tim pengukur lapangan harus

secara aktif menyederhanakan prosedur, menyesuaikan pendekatan terhadap masyarakat yang heterogen, serta melakukan negosiasi atas konflik atau ketidaksesuaian data tanah secara langsung.

Sementara itu, model Grindle memperluas perspektif dengan menyoroti faktor-faktor struktural dan institusional melalui dua aspek utama, yakni isi kebijakan dan konteks implementasi. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa substansi kebijakan PTSL telah diturunkan secara sistematis dari pusat ke daerah, terlihat melalui Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018, Peraturan Bupati Jember, hingga Peraturan Desa Tugusari. Pelaksana lokal juga bekerja dalam konteks yang kompleks, termasuk keterbatasan sumber daya manusia, masih rendahnya literasi hukum masyarakat, serta potensi konflik agraria yang memerlukan respon cepat dan tepat. Model Grindle menjelaskan bahwa keberhasilan pelaksanaan kebijakan sangat dipengaruhi oleh kemampuan aktor dalam menavigasi kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang berkembang dalam proses implementasi.

Kekuatan dari pelaksanaan kebijakan PTSL di Desa Tugusari terletak pada tingginya adaptabilitas aktor pelaksana dalam merespons kebutuhan masyarakat secara fleksibel. Diskresi yang dimiliki oleh *street-level bureaucrats* terbukti menjadi kekuatan dalam menyederhanakan prosedur yang kompleks dan meningkatkan partisipasi warga, meskipun dengan keterbatasan fasilitas dan tenaga kerja. Selain itu, dukungan regulasi yang komprehensif dari tingkat pusat hingga lokal memberikan legitimasi terhadap pelaksanaan program, yang turut memperkuat konteks kelembagaan.

Namun demikian, kelemahan yang ditemukan di lapangan meliputi belum optimalnya kapasitas sumber daya manusia yang tersedia, baik dari sisi jumlah maupun keahlian teknis, serta keterbatasan dalam pemahaman masyarakat mengenai prosedur PTSL yang berdampak pada munculnya konflik, salah informasi, hingga keterlambatan proses sertifikasi. Keterbatasan ini menimbulkan beban tambahan bagi pelaksana yang harus bekerja di luar tanggung jawab

formalnya dan sering kali bergantung pada pendekatan informal untuk menyelesaikan permasalahan.

Dengan mempertimbangkan temuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa teori Michael Lipsky dan Merilee S. Grindle tidak hanya relevan, tetapi juga saling melengkapi dalam memberikan pemahaman menyeluruh mengenai dinamika pelaksanaan kebijakan publik. Teori Lipsky menjelaskan dimensi mikro yang berfokus pada perilaku pelaksana kebijakan, sedangkan model Grindle menyediakan kerangka makro yang mencakup struktur kebijakan dan lingkungan implementasinya. Kombinasi keduanya memberikan fondasi analitis yang kuat untuk menilai keberhasilan maupun tantangan dalam implementasi kebijakan PTSL di Desa Tugusari secara lebih holistik dan objektif.

