

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum di Indonesia, Undang-Undang Dasar menjadi acuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Negara memiliki tanggung jawab untuk memakmurkan kehidupan rakyat dengan memenuhi kebutuhan rakyat Indonesia. Menyadari nilai dan arti penting tanah, para pendiri Negara merumuskan tentang tanah dan sumber daya alam secara ringkas yang diatur dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi, *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”*

Tanah merupakan kebutuhan dasar setiap manusia. Manusia memerlukan tanah untuk kepentingan yang beragam tidak hanya sebagai tempat tinggal, namun tanah sebagai sarana utama dalam proses pembangunan. Pembangunan dilaksanakan demi kepentingan rakyat yang merupakan implementasi dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (Limbong, 2012:72).

Untuk mencapai tujuan dari pendaftaran tanah itu maka perlu adanya tanda bukti hak. Tanda bukti hak pendaftaran tanah adalah tanda bukti hak yang telah dibukukkan dalam buku tanah dan sertifikat tanah. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 mengatur semua urusan negara baik pemerintahan maupun keberlangsungan hidup rakyat Indonesia. Hak dan kewajiban setiap warga negara juga diatur dalam UUD 1945, pemerintah mempunyai kewajiban melayani masyarakat begitupula sebaliknya saling berinteraksi satu sama lain. Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang memuat dasar-dasar

pokok di bidang pertanahan merupakan landasan bagi usaha pembaharuan hokum sehingga dapat diharapkan adanya jaminan kepastian hukum bagi masyarakat dalam memanfaatkan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk kesejahteraan dimana dapat secara aman melaksanakan hak dan kewajiban yang diperolehnya sesuai dengan peraturan yang telah memberikan jaminan kepastian perlindungan terhadap hak dan kewajiban. (Effendi, 1983:16).

Di Indonesia tanah memiliki makna yang multi dimensial, secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan, tanah bermakna sakrat karena berurusan dengan waris dan masalah masalah transendental, dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. Peranan tanah bagi pemenuhan berbagai kebutuhan manusia akan terus meningkat, baik sebagai tempat permukiman maupun penggunaan tanah sehingga nilai ekonomis juga meningkat. Hal ini menyebabkan tanah menjadi suatu yang sangat dibutuhkan masyarakat untuk dapat melangsungkan kehidupannya, akan tetapi karena tanah merupakan sumber alam yang terbatas sementara kebutuhan akan tanah terus meningkat seiring dengan meningkatnya pembangunan dan jumlah penduduk, maka hal ini akan menimbulkan berbagai macam masalah pertanahan. Masalah pertanahan ini disebabkan oleh perbandingan antara jumlah tanah yang tersedia dengan kebutuhan dasar setiap manusia yang mempunyai sifat langka dan terbatas.

Masalah pertanahan merupakan masalah yang kompleks dan menyangkut berbagai aspek. Secara umum ada beberapa masalah pertanahan di daerah perkotaan cukup menonjol yang disebabkan meningkatnya kebutuhan dan terbatasnya persediaan tanah, antara lain timbulnya daerah slum (perkampungan kumuh), penduduk dan pengguna tanah secara tidak sah (liar) dan tumpang tindihnya (*overlapping*) sertifikat. (Hasni, 2008 : 16).

Badan Pertanahan Nasional ini sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bergerak dalam bidang agrarian atau pertanahan dan ditunjuk untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di Republik Indonesia serta bertanggung jawab kepada Presiden. Badan Pertanahan nasional ini merupakan jajaran lembaga eksekutif, yang pada prinsipnya mengemban peranan dalam melaksanakan tugas sebagai abdi rakyat.

Salah satu program dalam rangka pelaksanaan reformasi birokrasi di BPN RI adalah percepatan pelayanan pertanahan. Semakin dinamisnya masyarakat menyebabkan penyelenggara pelayanan publik harus segera merespon. Program percepatan pelayanan pertanahan yang dicanangkan oleh BPN RI seolah menjadi jawaban atas respon tersebut. Salah satu program percepatan pelayanan pertanahan oleh BPN RI adalah *One Day Service* (ODS) atau pelayanan satu hari selesai. Sebenarnya program ini bukanlah hal yang baru dalam pelaksanaan pelayanan publik. Instansi pemerintah lain telah melakukan pelayanan ini. Namun untuk pelayanan pertanahan yang selama ini dikenal membutuhkan banyak waktu untuk penyelesaian pekerjaannya, program ini dianggap sebagai terobosan yang menarik.

Kabupaten Bantul merupakan wilayah yang mempunyai pertumbuhan pemukiman yang paling tinggi. Semakin tingginya harga tanah di daerah Kota Yogyakarta dan sekitarnya membuat masyarakat pencari lahan terutama untuk tempat tinggal mengincar lahan di kabupaten Bantul. Harga tanah di kabupaten Bantul yang relatif masih terjangkau menjadi pertimbangan untuk mereka. Selain untuk tempat tinggal, masyarakat juga banyak mencari lahan di Kabupaten Bantul dengan tujuan investasi. Sudah bukan menjadi rahasia umum bahwa saat ini tanah merupakan properti investasi paling menjanjikan. Harga tanah diklaim tidak bakal jatuh, bahkan bakal naik dari waktu ke waktu. Investasi merupakan suatu upaya yang paling realistis untuk menjaga kesejahteraan seseorang maupun badan hukum atau usaha.

Secara umum, investasi dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang dilakukan oleh orang (*natural person*) maupun badan hukum (*judicial person*), dalam upaya meningkatkan dan/atau mempertahankan nilai modalnya, baik dalam bentuk uang tunai, peralatan, aset tak bergerak, hak atas kekayaan intelektual maupun keahlian (Haryono dalam Effendi, 2013: 82).

One Day Service merupakan layanan satu hari selesai dibidang pertanahan yang dilaksanakan pada Loker Pelayanan Kantor Pertanahan. Layanan ini dilaksanakan untuk jenis pelayanan yang dapat diselesaikan dalam jangka waktu 1 hari (1-8 jam) yang dilaksanakan pada hari kerja. Tujuan dilaksanakannya *One Day Service* adalah untuk mempermudah pelayanan di bidang pertanahan, mempersingkat alur birokrasi pelayanan di bidang pertanahan, mewujudkan harapan masyarakat pengguna layanan dibidang pertanahan serta mewujudkan komitmen Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia memberikan pelayanan yang cepat dan cermat. Dengan upaya ini diharapkan mampu memangkas peran para calo yang menyebabkan “biaya tinggi” dalam pengurusan layanan pertanahan.

Sasaran dari program *One Day Service* ini ditunjukkan kepada masyarakat marjinal dan berasal dari golongan ekonomi menengah kebawah yang berdomisili di perumahan-perumahan dengan tipe Rumah Sederhana maupun Rumah Sangat Sederhana yang ada di wilayah untuk Hak Milik dan bangunan yang memiliki harga bangunan dibawah 200 juta yang dapat dihapuskan hak tanggungnya. (<http://www.bpn.go.id>).

Wilayah Kabupaten Bantul pada umumnya berupa daerah dataran (kemiringan kurang dari 2%) dengan penyebaran di wilayah selatan, tengah, dan utara dari Kabupaten Bantul dengan luas sebesar 31,421 Ha (61,96%). Kabupaten Bantul mempunyai tujuh jenis tanah yaitu tanah

Rendzina, Alluvial, Grumosol, Latosol, Mediteran, Regosol, dan Litosol. Jenis tanah Regosol merupakan jenis tanah yang dominan di wilayah Kabupaten Bantul. Jenis tanah ini tersebar pada Kecamatan Kasihan, Sewon, Banguntapan, Jetis, Bantul, dan Bambanglipuro.

Tabel 1.1
Jenis Tanah Kabupaten Bantul Tahun 2010

No	Jenis Tanah	Luas	
		Ha	%
1.	Redzina	725	1.59
2.	Alluvial	1324	2.91
3.	Grumosol	3035	6.67
4.	Latosol	5964	13.12
5.	Mediteranian	1380	3.03
6.	Regosol	24792	54.52
7.	Litosol	8251	18.74
Jumlah		45471	100.00

(Sumber: Badan Pertanahan Nasional)

Ada tiga kecamatan dari 17 kecamatan yang tercatat memiliki tingkat kepadatan penduduk relative tinggi yaitu Kecamatan Kasihan dengan jumlah penduduk 112.708 jiwa (kepadatan 150 hektar), Banguntapan dengan jumlah penduduk 112.510 jiwa (kepadatan 100 hektar), dan Sewon dengan jumlah penduduk 105.701 jiwa (kepadatan 83 hektar). (*Hasni, 2008. 305*). Tiga kecamatan tersebut merupakan wilayah yang memiliki permintaan lahan permukiman yang relatif tinggi, salah satu faktor peningkatan kepadatan penduduk adalah letak geografis ketiga wilayah tersebut dekat dengan pusat perkotaan dan banyaknya lahan pertanian sehingga berpotensi terhadap alih fungsi menjadi perumahan.

Alih fungsi tanah pertanian perumahan di Kabupaten Bantul menjadi suatu permasalahan sosial karena Bantul memiliki tanah yang subur dan masyarakat yang mayoritas sebagai petani harus mengikuti arus perekonomian yang menuntut adanya alih fungsi tanah pertanian. Penggunaan lahan adalah informasi yang menggambarkan sebaran pemanfaatan lahan yang ada di Kabupaten Bantul. Penggunaan lahan diklasifikasikan menjadi Kampung/Permukiman, Sarana Sosekbud, Pertanian, Perhubungan, Perindustrian, Pariwisata, Pertambangan, Hutan, dan Air Permukaan.

Penyusutan hasil pertanian di Kabupaten Bantul dapat dilihat dari data yang didapat melalui pengkajian terhadap laporan tahunan Dinas Pertanian dan Kehutanan kabupaten Bantul, penyusutan lahan pada tahun 2005 tanah sawah di Bantul seluas 15.991 ha, tahun 2010 seluas 15.465 ha, dan tahun 2011 seluas 15.452. (<https://bantulkab.go.id/>).

Penurunan hasil pertanian yang semakin menurun setiap tahunnya merupakan satu fenomena di daerah yang penting dan perlu pengkajian terkaitan regulasi alih fungsi tanah pertanian menjadi perumahan di Kabupaten Bantul. Dalam pengimplementasi program *One Day Service*, bekerja sama dengan Badan Pertanahan Nasional. Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah Lembaga Pemerintah Non Kementrian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan dipimpin oleh Kepala. (Sesuai dengan Perpres No. 63 Tahun 2013).

Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan Pertanahan Nasional mempunyai fungsi yaitu perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan, Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan, Koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan, Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di

bidang pertanahan, Penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan, Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum, Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah, Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus. (bpn.go.id)

B. Perumusan masalah

- 1. Bagaimana implementasi program One Day Service yang dilaksanakan Badan Pertanahan di Kabupaten Bantul Tahun 2014-2015?*
- 2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan program One Day Service di Kabupaten Bantul?*

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan implementasi program *One Day Service* di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang dihadapi dalam pelaksanaan program *One Day Service* di Kabupaten Bantul.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis dari penelitian yang dilakukan oleh penulis diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan pembaca tentang pelaksanaan program yang mengikutsertakan masyarakat bagaimana pelaksanaan program dan faktor-faktor yang ada dalam program ini.

2. Secara praktis diharapkan hasil dari penelitian ini dapat menjadi acuan Badan Pertanahan Nasional dan pihak yang terkait serta mengikutsertakan masyarakat dalam program untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
3. Untuk Masyarakat Kabupaten Bantul yaitu sebagai sumber pengetahuan bagaimana proses pelaksanaan *One Day Service* oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

E. Kerangka Teori

1. Implementasi kebijakan

Menurut Ripley dan Franklin menjelaskan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh beberapa aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. (Winarno, 2007, h. 145).

Menurut Jimmi Muhammad menyebutkan public policy dan imlementsasi kebijakan dapat diartikan sebagai:

“Suatu implementasi urusan kepentingan umum, urusan kenegaraan atau dapat juga implementasikebijakan pmerintah.” (Jimmy, 1991:14)

Menurut Amir Santoso (1990: 9):

“Analisis mengenai pelaksanaan kebijakan (policy implementation) mencoba mempelajari sebab-sebab keberhasilan atau kegagalan kebijakan melalauai pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan seperti masalah kepemimpinan dan

interaksi politik diantaranya pelaksanaan kebijakan itu tidak bersifat akademis administrasi belaka tetapi melibatkan masalah politik. Dengan demikian studi implementasi mencoba menjawab pertanyaan mengapa hal itu terjadi dan tidak terhenti hanya pada pertanyaan mengapa hal itu terjadi hanya pada pertanyaan apa yang terjadi. ”

Menurut Cleaves implementasi mencakup proses bergerak menuju tujuan kebijakan dengan cara langkah administratif dan politik. Keberhasilan atau kegagalan sebagai demikian dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan atau mengoperasikan program-program yang telah dirancang sebelumnya. (Wahab 2008:187).

Implementasi pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. (Nugroho, 2003:158).

Pengertian lain dari implementasi kebijakan adalah rangkaian tindakan tindak lanjut (setelah sebuah program atau kebijaksanaan ditetapkan) yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis maupun yang operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan, untuk mencapai sasaran dari program yang telah ditetapkan sejak semula. (Syukur, 1988:11).

Dari definisi di atas, dapat dilihat bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu (Agustino, 2006:136):

1. Adanya tujuan atau sasaran kebijakan.
2. Adanya aktivitas pencapaian tujuan.
3. Adanya hasil kegiatan

Selain itu terdapat hal pokok dalam implementasi, yaitu (Agustino,2006:136):

- a. Adanya kebijakan yang dilaksanakan.

- b. Adanya *targetgroup/* kelompok sasaran yang merupakan kelompok masyarakat yang diharapkan menerima manfaat dari kebijakan.
- c. Adanya unsur pelaksana (*implementor*) baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses implementasi.

Maka, implementasi kebijakan dalam penelitian ini dapat diartikan sebagai tindakan nyata atau pelaksanaan dari program pemerintah yang dilakukan oleh pihak-pihak atau badan-badan yang berwenang dari pemerintah terhadap masyarakat yang menjadi kelompok sasaran sesuai dengan ketentuan yang ada guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam program tersebut.

Implementasi kebijakan berkaitan erat dengan faktor-faktor lingkungan dimana kebijakan tersebut diimplementasikan, misalnya, faktor manusia, faktor sosial budaya, faktor politik, dan lain-lain. Guna lebih memudahkan proses analisis dalam kebijakan pemerintah, maka yang perlu dilakukan adalah mengidentifikasi faktor-faktor apa saja yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi proses implementasi tersebut.

Dalam studi implementasi kebijakan, terdapat tiga pendekatan model implementasi yaitu: kebijakan yang berpola “dari atas ke bawah” (*top-down*), “dari bawah ke atas” (*bottom-up*), dan pendekatan kombinasi *top-down* dan *bottom-up*. Model “*top-down*” berupa pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat, dimana partisipasi lebih berbentuk mobilisasi. Sebaliknya, “*bottom-up*” bermakna meski kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya oleh rakyat. (Nugroho, 2003:167).

Pendekatan model implementasi yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi faktor dalam implementasi program *One Day Service* adalah pendekatan *top-down*. Hal ini dikarenakan program *One Day Service* merupakan program yang berada di bawah kewenangan pemerintah

yakni kebijakan yang dilaksanakan pemerintah untuk masyarakat. Dalam penelitian ini, model implementasi yang digunakan adalah model implementasi George C. Edwards III dan model implementasi Donald P. Warwick. Model implementasi Edwards III (dalam Subarsono, 2005:91) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni:

1. Komunikasi

Komunikasi adalah upaya untuk membentuk kesamaan persepsi antar pelaksana dan pihak yang terkait dengan kebijakan mengenai ide, gagasan dan pandangan. Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan.

2. Sumber Daya

Sumber daya dalam implementasi kebijakan dapat berwujud manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya kebijakan akan tidak terlaksana dan hanya menjadi dokumen saja.

3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik. Namun ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4. Struktur Birokrasi

Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standart operating procedures*) atau SOP. SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

Definisi implementasi kebijakan menurut Patton dan Sawicki mengatakan bahwa implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan mengorganisir, seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya. Unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan. (Tangkilisan. 2003: 9).

Jadi tahapan implementasi merupakan peristiwa yang berhubungan dengan apa yang terjadi setelah suatu perundang-undangan ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan dengan membentuk output yang jelas dan dapat di ukur. Dengan demikian tugas implementasi kebijakan sebagai suatu penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan mencapai hasil melalui aktivitas atau kebijakan dan program pemerintah.

Menurut Robert Nakamura dan Frank Smallwood mengatakan bahwa hal-hal yang berhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menerjemahkan ke dalam keputusan-keputusan yang bersifat khusus. Sedang menurut Pressman dan Wildavasky mengatakan bahwa implementasi di artikan sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana-sarana tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau

kemampuan untuk menghubungkan dalam kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya.

Menurut Tangkilisan ada tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi adalah:

1. Penafsiran yaitu merupakan kegiatan yang menerjemahkan makna program kedalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan.
2. Organisasi yaitu merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program ke dalam tujuan kebijakan.
3. Penerapan yang berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, upah, dan lain-lainnya.

2. Program

Program merupakan tahap-tahap dalam penyelesaian rangkaian kegiatan yang berisi langkah-langkah yang akan dikerjakan untuk mencapai tujuan dan merupakan unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi. Program akan menunjang implementasi, karena dalam program telah dimuat berbagai aspek. (Manila, 1996 : 43) antara lain:

- a. Adanya tujuan yang ingin dicapai.
- b. Adanya kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil dalam mencapai tujuan itu.
- c. Adanya aturan-aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui.
- d. Adanya perkiraan anggaran yang dibutuhkan.
- e. Adanya strategi dalam pelaksanaan

Jones (1991:35) menyebutkan program efektif atau tidak, standar penilaian yang dapat dipakai adalah organisasi, interpretasi, penerapan. Ketiga standar penilaian tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Organisasi

Maksudnya disini adalah organisasi pelaksanaan program. Selanjutnya organisasi tersebut harus memiliki struktur organisasi, adanya sumber daya manusia yang berkualitas sebagai tenaga pelaksana dan perlengkapan atau alat-alat kerja serta didukung dengan perangkat hukum yang jelas. Sumber daya manusia yang berkualitas berkaitan dengan kemampuan aparatur dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Aparatur dalam hal ini petugas yang terlibat dalam pelaksanaan program. Tugas aparat pelaksana program yang utama adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dipercayakan kepadanya untuk mencapai tujuan negara. Agar tugas-tugas pelaksana program dapat dilaksanakan secara efektif maka setiap aparatur dituntut memiliki kemampuan yang memadai sesuai dengan bidang tugasnya.

b. Interpretasi

Maksudnya disini agar program dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan atau ketentuan yang berlaku, harus dilihat apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang:

- (1) Sesuai Dengan Peraturan, berarti setiap pelaksanaan kebijaksanaan harus sesuai dengan peraturan yang berlaku baik Peraturan Tingkat Pusat, Propinsi, Kabupaten.
- (2) Sesuai Dengan Petunjuk Pelaksan, berarti pelaksanaan kebijaksanaan dari peraturan sudah dijabarkan cara pelaksanaannya pada kebijaksanaan yang bersifat administratif, sehingga memudahkan pelaksana dalam melakukan aktifitas pelaksanaan program.

(3) Sesuai Petunjuk Teknis, berarti kebijaksanaan yang sudah dirumuskan dalam bentuk petunjuk pelaksana dirancang lagi secara teknis agar memudahkan. Petunjuk teknis ini bersifat strategis lapangan agar dapat berjalan efisien dan efektif, rasional dan realistis.

c. Penerapan

Maksudnya disini peraturan/kebijakan berupa petunjuk pelaksana dan teknis telah berjalan sesuai dengan ketentuan, untuk dapat melihat ini harus dilengkapi dengan adanya prosedur kerja yang jelas, program kerja serta jadwal kegiatan yang disiplin.

(1) Prosedur kerja yang jelas, yang sudah ada harus memiliki prosedur kerja agar dalam pelaksanaannya tidak terjadi tumpang tindih, sehingga tidak bertentangan antara unit kegiatan yang terdapat di dalamnya.

(2) Program kerja, harus sudah terprogram dan terencana dengan baik, sehingga tujuan program dapat direalisasikan dengan efektif.

(3) Jadwal kegiatan, program yang sudah ada harus dijadwalkan kapan dimulai dan diakhiri suatu program agar mudah dalam mengadakan evaluasi. Dalam hal ini yang diperlukan adanya tanggal pelaksanaan dan rampungnya sebuah program sudah ditentukan sebelumnya.

3. Implementasi Program

Program merupakan unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi. Unsur kedua yang harus dipenuhi dalam proses implementasi program yaitu adanya kelompok masyarakat yang menjadi sasaran program, sehingga masyarakat dilibatkan dan membawa hasil dari program yang dijalankan dan adanya peningkatan dalam kehidupannya.

Tanpa memberikan manfaat kepada masyarakat maka dikatakan program tersebut telah gagal dilaksanakan. Berhasil atau tidaknya suatu program di implementasikan tergantung dari unsur pelaksanaannya (eksekutif).

Program di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) didefinisikan sebagai rancangan mengenai asas-asas serta usaha-usaha yang akan dijalankan. Jones dalam Arif Rohman (2009: 101-102) menyebutkan program merupakan salah satu komponen dalam suatu kebijakan. Program merupakan upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan. Menurut Charles O. Jones (Siti Erna Latifi Suryana, 2009: 28) ada tiga pilar aktivitas dalam mengoperasikan program yaitu:

a) Pengorganisasian

Struktur organisasi yang jelas diperlukan dalam mengoperasikan program sehingga tenaga pelaksana dapat terbentuk dari sumber daya manusia yang kompeten dan berkualitas.

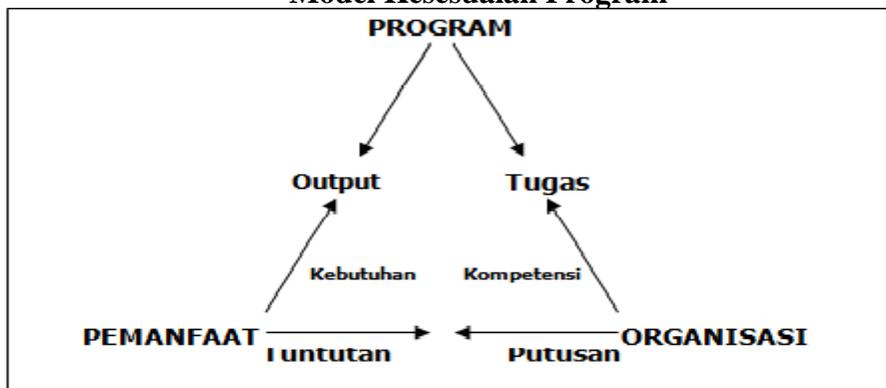
b) Interpretasi

Para pelaksana harus mampu menjalankan program sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksana agar tujuan yang diharapkan dapat tercapai.

c) Penerapan atau Aplikasi

Perlu adanya pembuatan prosedur kerja yang jelas agar program kerja dapat berjalan sesuai dengan jadwal kegiatan sehingga tidak berbenturan dengan program lainnya.

Gambar 1.1
Model Kesesuaian Program



(Sumber: Haedar Akib dan Antonius Tarigan (dalam Dodi Ard, 2012: 13))

Korten menggambarkan model ini berintikan tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program, dan kelompok sasaran program. Korten menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program yaitu:

1. Kesesuaian antara program dengan pemanfaat.

Yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat).

2. Kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana.

Yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana.

3. Kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana.

Yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan kalau tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan. Hal ini disebabkan apabila output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran, jelas output tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program, maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran, maka kelompok sasaran tidak mendapatkan output program. Oleh karena itu, kesesuaian

antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Terkait landasan dan mutu implementasi, menurut Islamy: Analisis Kritis Studi Implementasi, untuk bisa melihat apakah proses implementasi telah berjalan dengan baik ada kriteria yang perlu diperhatikan, beberapa diantaranya yakni:

- a. Apakah unit pelaksana teknis telah disiapkan?
- b. Apakah pelaksana kebijakan telah mengerti akan rencana, tujuan dan sasaran kebijakan?
- c. Apakah aktor-aktor utama telah ditetapkan dan siap menerima tanggung jawab pelaksanaan kebijakan tersebut?
- d. Apakah koordinasi pelaksanaan telah dilakukan dengan baik?
- e. Apakah hak dan kewajiban, kekuasaan dan tanggung jawab telah diberikan dan dipahami serta dilaksanakan dengan baik oleh pelaksana kebijakan?
- f. Apakah kriteria penilaian keberhasilan pelaksanaan kebijakan telah ada, jelas, dan diterapkan dengan baik?

Berbagai pertanyaan di atas dapat menjadi bahan dan pedoman dalam proses pencarian data Badan Pertanahan Nasional dalam upaya untuk mendeskripsikan pelaksanaan program di Badan Pertanahan Nasional. Kesimpulannya program merupakan interpretasi dari sebuah kebijakan pemerintah yang berisi kumpulan instruksi, yang dibuat untuk memperbaiki permasalahan yang sedang berkembang. Program harus ada dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. (Dodi Ardi Kuarniadi, 2012:12-15).

4. *One Day Service*

One Day Service bermula dibuatnya oleh Kepala Badan Pertanahan nasional Republik Indonesia dan sebagai pelaksana kebijakan adalah Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten

Bantul melalui Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul. One Day Service adalah layanan satu hari selesai dibidang pertanahan yang dilaksanakan pada Loker Pelayanan Kantor Pertanahan dilaksanakan untuk jenis pelayanan yang dapat diselesaikan dalam jangka waktu 1 hari (1-8 jam) yang dilaksanakan pada hari kerja. Tujuan *One Day Service* yaitu memberikan pelayanan secara langsung kepada masyarakat dalam pengurusan sertipikat yang dapat diselesaikan dalam jangka waktu satu hari di hari Rabu 08.00-16.00, mempermudah masyarakat mengetahui secara langsung tentang prosedur dan biaya pensertipikatan di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk mengurus sertipikatnya sendiri tanpa melalui perantara atau calo.

One Day Service menjadi salah satu sarana untuk mempercepat pemberian kepastian hukum terhadap aset yang dimiliki oleh masyarakat. Jika permohonan pelayanan pertanahan oleh masyarakat dapat lebih cepat terselesaikan, maka upaya investasi dari masyarakat akan lebih lancar. Tujuan lain diadakannya program *One Day Service* ini adalah untuk memangkas perilaku calo sertipikat tanah yang seringkali menjadi kendala dalam pelayanan pertanahan. Tingginya biaya pengurusan sertipikat tanah sebagian besar adalah kontribusi dari para calo ini. Luas wilayah kabupaten bantul yang mencapai 505,47 km² atau 50.547 ha dan meliputi 17 kecamatan, 75 desa dan 933 pedukuhan membuat mobilitas penduduk Bantul sangat terbatas ke ibukota kabupatennya. Situasi ini yang seringkali dimanfaatkan oleh para calo untuk menawarkan jasanya agar masyarakat tidak merasa repot dalam mengurus sertipikat tanahnya. Dengan mendapatkan pelayanan satu hari selesai, diharapkan masyarakat Bantul yang hendak mengurus sertipikat tanahnya tidak lagi menggunakan calo sehingga biaya yang dikeluarkan lebih sedikit. (www.bantulkab.go.id).

F. Definisi Konseptual

1. Implementasi program merupakan tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat terhadap suatu objek atau sasaran yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui adanya organisasi, interpretasi dan penerapan.
2. *One Day Service* adalah layanan satu hari selesai dibidang pertanahan yang dilaksanakan pada Loker Pelayanan Kantor Pertanahan yang dilaksanakan untuk jenis pelayanan yang dapat diselesaikan dalam jangka waktu 1 hari dalam waktu 1- 8 jam yang dilaksanakan pada hari kerja. Pelayanan *One Day Service* ini merupakan pelayanan yang mengutamakan pada proses administrasi, dimana masyarakat dapat mengurus perizinan yang berhubungan dengan keadministrasian sehingga pelayanan ini dapat membantu masyarakat agar menyelesaikan masalah keadministrasian dengan cepat dan mudah.

G. Definisi Operasional

Untuk menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan teori Korten dalam mengukur keberhasilan suatu implementasi program, berikut ini adalah tiga unsur implementasi program untuk mencapai suatu keberhasilan pelaksanaan Program *One Day Service* di Badan Pertanahan Kabupaten Bantul meliputi:

1. Implementasi Program

a. Kesesuaian antara program dengan pemanfaatan

- 1) Adanya kejelasan program dengan masyarakat.

2) Kesesuaian program dengan yang dibutuhkan masyarakat.

b. Kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana.

1) Kemampuan pegawai dalam melaksanakan program.

c. Kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana

1) Adanya kejelasan persyaratan yang harus dilengkapi.

2) Adanya ketepatan waktu.

3) Adanya hasil dari pelaksanaan program.

H. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara untuk melaksanakan penelitian pengetahuan ilmiah yang menyimpulkan fakta-fakta atau prinsip untuk mencapai kepastian mengenai suatu masalah.

1. Jenis penelitian

Jenis Penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian Deskriptif adalah penelitian yang menggunakan suatu metode dimana meneliti status sekelompok manusia, suatu obyek, suatu kondisi dalam pemikiran ataupun suatu peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif kualitatif adalah untuk membuat deskriptif, gambaran atau lukisan secara sistematis, factual, dan akurat mengenai gambaran-gambaran, fakta fakta, sifat-sifat, serta hubungan antara fenomena yang sedang diselidiki. Penelitian ini digunakan karena dalam fenomena akan diselidiki untuk mengembangkan konsep-konsep yang menghimpun fakta dengan cara subyek penelitian ini berdasarkan sebagaimana adanya.

Dalam penelitian ini peneliti menganalisa bagaimana implementasi program *One Day Service* di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul tahun 2015 telah dilaksanakan serta faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi program *One Day Service*. Jenis Penelitian berdasarkan tujuan penelitian. Berdasarkan jenis tujuan penelitian, penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Menurut Neuman penelitian deskriptif yaitu: (Neuman, 2000: 30)

“Descriptive research present a picture of specific details situation, social setting, or relationship. The outcome of a descriptive study is a detailed picture of the subject.”

Penelitian deskriptif ini meliputi:

1. Penelitian yang menggambarkan karakteristik suatu masyarakat atau suatu kelompok orang tertentu.
2. Penelitian yang menggambarkan penggunaan fasilitas masyarakat.
3. Penelitian yang memperkirakan proporsi orang yang mempunyai pendapat sikap atau bertingkah laku tertentu. Penelitian yang berusaha untuk melakukan bermacam ramalan. (Soeharto, 2004: 35).

Apabila sebelum melaksanakan program kita ingin mengetahui beberapa persen atau beberapa orang yang mendukung dan yang menentang dalam suatu lingkungan masyarakat tertentu dalam melakukan suatu penelitian atas sampel yang diambil dari masyarakat tersebut. Dalam penelitian ini, jenis penelitian deskriptif digunakan untuk menggambarkan fenomena sosial yang terjadi dalam proses program *One Day Service* oleh Badan Pertanahan Nasional.

2. Jenis Pengumpulan Data

a) Data Primer

Menurut S. Nasution data primer adalah data yang dapat diperoleh langsung dari tempat peneliti. Sedangkan menurut Lofland bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan. Kata-kata dan tindakan merupakan sumber data yang diperoleh dari lapangan dengan mengamati atau mewawancarai. Selain itu untuk memperkuat data hasil penelitian, maka peneliti juga melakukan wawancara. Peneliti menggunakan wawancara secara langsung untuk mendapatkan informasi langsung tentang bagaimana Implementasi program Larasita dalam kegiatan *One Day Service* Badan Pertanahan nasional Kabupaten Bantul.

b) Data sekunder

Data sekunder adalah data-data yang didapat dari sumber bacaan dan berbagai macam sumber lainnya yang terdiri dari, buku harian, notula rapat perkumpulan, sampai dokumen-dokumen resmi dari berbagai instansi pemerintah. Data sekunder juga dapat berupa majalah, publikasi dari berbagai organisasi, lampiran-lampiran dari kementerian, hasil-hasil studi, tesis, hasil survey, studi histories, dan sebagainya. Peneliti menggunakan data sekunder ini untuk memperkuat penemuan dan melengkapi informasi yang telah dikumpulkan melalui wawancara langsung dengan masyarakat kabupaten bantul tentang implementasi program *One Day Service* di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul.

3. Teknik Pengumpulan Data

a) Dokumentasi

Dengan mempelajari data yang mendukung penelitian yang diperoleh dengan menggunakan teknik dokumentasi, yaitu dengan menggunakan dokumen yang ada sebagai bahan literatur yang di dapat dari buku, jurnal, media massa, serta sumber-sumber relevan lainnya yang terkait dengan permasalahan.

b) Wawancara atau interview

Upaya dengan cara melakukan komunikasi aktif dengan Kepala program *One Day service*, serta beberapa pihak yang terkait dengan pelaksana *One Day Service* di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul. Menurut Sutrisni Hadi pengertian interview adalah: (*ibid* 193)

“Interview dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan Tanya jawab yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan pada tujuan penyelidikan. Pada umumnya dua orang atau lebih hadir secara sepihak dalam proses tanya jawab dan masing-masing pihak mempergunakan saluran-saluran komunikasi secara wajar dan lancar”.

Fungsi Interview, dapat dibagi menjadi tiga bagian yaitu: (*ibid* 193)

- (1) Sebagai metode primer, yaitu bilamana interview dijadikan satu satunya alat pengumpulan data atau sebagai metode diberi kedudukan yang utama dalam serangkaian metode-metode pengumpulan lainnya.
- (2) Sebagai metode pelengkap, yaitu jika ia digunakan sebagai alat untuk mencari informasi-informasi yang tidak dapat diperoleh dengan cara lain.
- (3) Sebagai kriterium, yaitu jika metode interview digunakan untuk menguji kebenaran dan kemantapan suatu data telah diperoleh dengan cara lain seperti observasi, test kuisioner, dan sebagainya.

c) Observasi

Dengan cara mengamati jalannya suatu program dan pihak yang terlibat pada implementasi program larasita dalam kegiatan *One Day Service* di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul. Terkait dengan permasalahan yang diangkat maka penelitian ini digunakan untuk memberikan gambaran tentang apa yang telah dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul terkait dengan Implementasi program *One Day Service*.

4. Teknik Analisa Data

Teknik yang dipakai adalah mengembangkan suatu kerangka kerja deskriptif untuk mengorganisasikan studi kasus atau deskriptif kasus. Penganalisaan data hasil penelitian memakai metode analisa deskriptif kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa bentuk kata-kata tertulis, lisan dari orang-orang atau perilaku yang diamati, yang menunjukkan berbagai fakta yang ada dan dilihat selama penelitian berlangsung. Prosedur analisa datanya adalah sebagai berikut:

a) Pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara pengumpulan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

b) Reduksi data

Data diartikan sebagai proses pemilihan dan penyederhanaan data-data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis. Reduksi data dilakukan dengan cara membuat ringkasan dan mengkode data yang diperoleh dari pengumpulan dokumen dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

c) Penyajian data

Penyajian data dilakukan dengan menggambarkan keadaan sesuai dengan data yang sudah direduksi dan disajikan dalam laporan yang sistematis dan mudah dipahami.

d) Menarik kesimpulan

Pada tahap ini peneliti menarik kesimpulan terhadap data yang sudah direduksi dalam laporan dengan cara membandingkan, menghubungkan, dan memilih data yang mengarah pada pemecahan masalah, dan mampu menjawab permasalahan serta tujuan yang ingin dicapai.

5. Analisis Data

Dalam menganalisis data yang diperoleh baik berupa data kepustakaan maupun lapangan penelitian ini menggunakan metode kualitatif yaitu suatu proses dalam menafsirkan data untuk dapat diinterpretasikan sehingga dari interpretasi tersebut akan diperoleh gambaran kebenaran data. Data yang terkumpul akan dianalisis dengan cara menginformasikan antara teori dengan fenomena yang terjadi di lapangan sehingga akan terlihat ada tidaknya kesesuaian diantara keduanya. Dalam analisis kualitatif selalu mencari sebab akibat tetapi lebih memahami situasi tertentu dan mencoba memahami gejala dengan menginterpretasikan masalahnya atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai permasalahan sebagaimana disajikan oleh situasinya.

Langkah-langkah dalam pengumpulan data hingga pengambilan keputusan adalah sebagai berikut:

- a. Mengumpulkan informasi atau data yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dilapangan baik primer maupun sekunder. Dalam pengumpulan data, karakteristik sosial ekonomi dan demografi populasi penelitian memiliki peran penting.
- b. Memeriksa data yang diperoleh dilapangan disesuaikan dengan tujuan penelitian, sehingga dapat diperoleh hasil akhir yang akurat dari data tersebut.
- c. Menyusun klarifikasi informasi dari data yang telah diperoleh. Input ini diproses melalui beberapa tahapan yaitu pengumpulan informasi, pemrosesan data. Setiap tahapan tersebut dapat mempengaruhi akurasi dan kualitas kesimpulan yang akan didapat.

- d. Mendeskripsikan sekaligus menganalisis dan menginterpretasikan data. Dalam menganalisis data yang didapat tergantung dari jenis informasi dan kategori laporan penelitian. Jenis informasinya bisa berupa deskriptif.
- e. Mengambil kesimpulan. Merupakan tahapan paling akhir, yaitu memberi informasi tentang apa yang telah dilakukan oleh peneliti secara singkat dan padat dari keseluruhan data dan laporan yang diperoleh dari penelitian.