

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PELIMPAHAN SEBAGIAN KEWENANGAN PEMERINTAH
DI BIDANG PERTANAHAN KEPADA PEMERINTAH
KABUPATEN / KOTA
(Studi Kasus di Pemerintah Kabupaten Semarang)**

TESIS
Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Derajat Sarjana S-2

**Program Pascasarjana Universitas Diponegoro
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi
Konsentrasi : Magister Administrasi Publik**



Diajukan oleh :

**MUSLANI
D4E002108**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
2004**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELIMPAAHAN SEBAGIAN KEWENANGAN PEMERINTAH DI BIDANG PERTANAHAN KEPADA PEMERINTAH KABUPATEN / KOTA Studi Kasus di Pemerintah Kabupaten Semarang

Dipersiapkan dan disusun oleh

MUSLANI
D4E002108

telah dipertahankan di depan TIM Penguji
pada Tanggal : 12 Oktober 2004

Susunan Tim Penguji

Ketua Penguji,

Dra. Endang Larasati, M.S

Sekretaris Penguji,

Drs. Slamet Santoso, M.Si

Anggota Tim Penguji Lain :

1. Drs. Wahyu Pujoyono, S.U

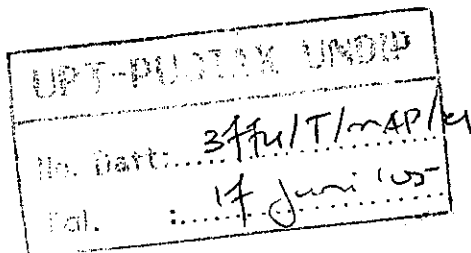
2. Dra. Ida Hayu Dwimawanti, M.M

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan
untuk memperoleh gelar Magister Sain

Tanggal :

Ketua Program Studi MAP
Universitas Diponegoro
Semarang

Prof. Drs. Y. WARELLA, MPA, PhD



RINGKASAN

Fokus permasalahan yang diteliti adalah implementasi kebijakan nasional bidang pertanahan Keppres Nomor 34 Tahun 2003, berkenaan dengan pelaksanaan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat di bidang pertanahan kepada pemerintah kabupaten/kota dan faktor-faktor yang mempengaruhi. Tujuan penelitian untuk mengetahui implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat di bidang pertanahan kepada pemerintah kabupaten/kota dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut. Manfaat/kegunaan penelitian untuk memberikan masukan bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Pusat untuk perbaikan pada Keppres Nomor 34 Tahun 2003 yang dirasakan merugikan masyarakat. Kerangka teori yang digunakan sebagai dasar untuk menganalisis permasalahan tentang implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat di bidang pertanahan kepada pemerintah kabupaten/kota, adalah teori Edward III yang menyatakan bahwa kinerja implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel yaitu : Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi. Metodologi yang digunakan adalah metode kualitatif, teknik untuk pengumpulan data meliputi dokumentasi, wawancara dan pemberian kuisioner, adapun teknik analisa data menggunakan diskriptif analitis

Hasil Penelitian adalah sebagai berikut :

Pertama, implementasi Keppres Nomor 34 Tahun 2003 terjadi penyimpangan. Pemerintah Kabupaten/Kota tidak bisa mengimplementasikan kebijakan karena tidak mempunyai sumber daya yang cukup untuk melaksanakan kebijakan baik dari segi kuantitas maupun kualitas.

Kedua, Berdasarkan hasil penelitian bahwa penyimpangan implementasi kebijakan bidang pertanahan berdasar Keppres Nomor 34 Tahun 2003 dipengaruhi oleh faktor Komunikasi yang terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah kabupaten/kota yang disebabkan oleh inkonsistensi materi kewenangan; faktor Sumber daya disebabkan karena pemerintah Kabupaten/kota tidak menerima penyerahan personil, pembiayaan, sarana dan prasarana serta dokumentasi kebijakan (P3D); faktor disposisi disebabkan karena penentangan pemerintah kabupaten/kota terhadap pemerintah pusat; faktor struktur birokrasi disebabkan karena fragmentasi pelayanan pertanahan.

Kesimpulan dari penelitian adalah Kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat di bidang pertanahan kepada pemerintah kabupaten/kota tidak terimplementasikan oleh pemerintah kabupaten/kota, dan keadaan ini akan tetap berlangsung terus sampai ada perubahan atas Keppres Nomor 34 Tahun 2003 dan peraturan pelaksanaannya. Saran/rekomendasi dari penelitian ini adalah adanya perubahan/revisi atas Keppres Nomor 34 Tahun 2003 dan peraturan pelaksanaannya serta penyatuan kembali kewenangan bidang pertanahan dalam satu instansi pelayanan pertanahan.

ABSTRAKSI

Kata Kunci : *Implementasi, Kewenangan Bidang Pertanahan, Pemerintah Daerah*

Tujuan dari penelitian adalah meneliti dan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota (Keppres No.34 Tahun 2003, Pasal 2 dan 3) di Pemerintah Kabupaten Semarang. Metodologi penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif, Fenomena yang diamati mengacu pada teori implementasi yang dikemukakan oleh Edward III meliputi fenomena Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi/Sikap dan Struktur Birokrasi. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah, **Pertama** : wawancara mendalam kepada Pejabat Pemerintah Kabupaten Semarang dan Instansi Pertanahan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan, serta *stake holder* terkait yaitu Komisi B DPRD, Ikatan PPAT Notaris, Asosiasi Pengusaha (APINDO) dan Tokoh Masyarakat. **Kedua** : Penelitian dokumentasi yang berkaitan dengan kebijakan di Pemerintah Kabupaten Semarang dan Kantor Pertanahan, Teknik analisa data menggunakan diskriptif analitis. Hasil penelitian menemukan adanya penyimpangan dalam implementasi kebijakan, yaitu : **Pertama**, Kebijakan tidak dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota karena keterbatasan sumber daya pemerintah daerah. **Kedua**, Penyimpangan kebijakan dipengaruhi oleh faktor komunikasi yaitu inkonsistensi perintah kebijakan, faktor Sumber daya yaitu tidak tersedianya sumber daya pertanahan di daerah dari segi kuantitas dan kualitas, faktor Disposisi yaitu sikap tidak mendukung dan menentang terhadap perintah kebijakan, dan faktor Struktur Birokrasi yaitu timbulnya fragmentasi baru pelayanan pertanahan di daerah. Rekomendasi dari penelitian ini adalah perlu adanya perbaikan Keppres No. 34 Tahun 2003 khususnya pasal 2 dan 3, dan Surat Kepala BPN No. 110-1316 khususnya angka 3, dan kembali berpedoman pada UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.25 Tahun 2000.

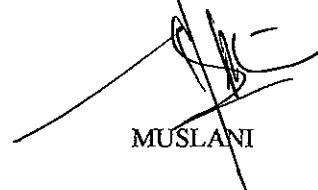
ABSTRACT

The purpose of this research is to investigate and analyze the factors that influence the implementation of policies in the delivery of authority from Central Government to Regency Government dealing with the land affairs (Keppres No.34, Tahun 2003, Pasal 2 dan 3) in Semarang Regency Government. The research uses a qualitative method for the research methodology, The observation points on the phenomenon which refers to the implementation theory proposed by Edward III, which pervades the variabel of communication, resources, disposition or attitudes and the bureaucratic structure The data obtaining technique used in the research are, first : interview to the Semarang Regency Government Officials who are related to the policy implementations, and the related stake holders such as The B Commission of Assembly at municipal level (Komisi B DPRD), The Public Notary Organization (Ikatan PPAT Notaris), The Entrepreneur Association (Asosiasi Pengusaha Indonesia), and the public figures. The second is the documentation research related to Semarang Regency Government's policies. and The Land Affair Office. The data analyzing technique uses descriptive analysis. The research founds the deviations of the policy implementation such as; first, the policy not implementation for the reason of the limited resources of local government's resources. The second is the deviation of the policy implementations are affected by the factor of communication; that is the inconsistency of the orders or the commads about the policy. The factor of resources; that is the unavailability of qualitative and quantitative land affairs resources, the disposition factor; that is the attitudes which are not supporting and contradictory to the policy, and the bureaucratic structure; that is the fragmentations appear dealing with the seviles of regional land affairs.

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka

Semarang, 12 Oktober 2004



MUSLANI

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah Yang Maha Esa atas selesainya penulisan tesis ini, yang merupakan akhir dari rangkaian tugas-tugas studi penulis dalam mencapai derajat S-2 pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Konsentrasi Magister Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Penulisan tesis hingga bentuk akhir bisa terjadi karena adanya dorongan, dukungan, bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, oleh karena itu penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada :

1. Ibu Dra. Endang Larasati, M.S dan Bapak Drs. Slamet Santoso, M.Si yang telah membimbing penulis selama menyusun tesis dengan penuh kesabaran.
2. Seluruh pengajar pada Program Studi MAP Undip yang sudah memperluas cakrawala pengetahuan penulis.
3. Bapak Bupati Semarang dan Bapak Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, yang telah mengizinkan penulis mengadakan penelitian.
4. Seluruh staf MAP Undip yang telah bekerja dengan profesional dalam menggerakkan sistem belajar mengajar dengan baik.
5. Seluruh rekan-rekan angkatan VIII MAP UNDIP yang sudah dengan penuh kesadaran menciptakan suasana saling pengertian, sehingga terwujud suasana studi yang kondusif untuk mencapai hasil yang optimal

Atas semua hal tersebut, sekali lagi penulis mengucapkan terima kasih

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini masih banyak kekurangan dan kesalahan yang terjadi semata-mata karena keterbatasan penulis, untuk itu penulis sangat mengharap adanya kritik dan saran demi kesempurnaannya.

Semoga bermanfaat.

Semarang, 12 oktober 2004

Penulis

MUSLANI

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
RINGKASAN	iii
ABSTRAKSI	iv
ABSTRAK	v
HALAMAN PERNYATAAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	30
C. Tujuan Penelitian	31
D. Kegunaan Penelitian	32
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	33
A. Implementasi kebijakan Publik	33
1. Kebijakan Publik	33
2. Implementasi Kebijakan	34
3. Identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi	37
B. Komunikasi	40
C. Sumber Daya	41
D. Disposisi	43
E. Struktur Birokrasi	44
BAB III METODE PENELITIAN	46
A. Perspektif Pendekatan Penelitian	46
B. Fokus Penelitian	47
C. Lokasi Penelitian	47
D. Fenomena Penelitian	48
E. Jenis dan Sumber Data	48
F. Instrumen Penelitian	49
G. Populasi dan Teknik Pengambilan Sampel	49
H. Teknik Pengumpulan Data	50
I. Teknik Analisa Data	51

BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL	53
	A. Diskripsi Wilayah Penelitian	53
	1. Letak Geografis	53
	2. Luas Wilayah	53
	3. Topografi	54
	4. Penggunaan Tanah	55
	5. Demografi	58
	6. Rencana Struktur Tata Ruang Wilayah Kabupaten Semarang	59
	B. Hasil Penelitian	61
	1. Lahirnya Kebijakan	61
	2. Faktor-faktor yang Dianalisis	66
	3. Implementasi Kebijakan	67
	4. Penyimpangan Kebijakan	76
	C. Analisis Hasil Penelitian	79
	D. Diskusi	91
BAB V	SIMPULAN DAN SARAN	96
	A. Simpulan	96
	B. Saran / Rekomendasi	97

DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN

DAFTAR GAMBAR

Nomor	Halaman
1. Dualisme Struktur Organisasi pada Instansi Pertanahan di Pemerintah Kabupaten Semarang	29

DAFTAR TABEL

Nomor		Halaman
I.1	Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan yang Dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota	10
I.2	Pemberian Ijin Lokasi Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang Tahun 2001 sampai dengan Agustus 2003	18
I.3	Jumlah Desa dan Bidang Tanah yang Terkena Proyek Pengadaan Tanah Jalan Lingkar Ambarawa Tahun 2003	19
I.4	Sengketa Tanah Garapan dan Obyek Redistribusi Landreform Tahun 2001 sampai dengan Agustus 2003	21
I.5	Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Tahun 2001 sampai dengan Agustus 2003	22
I.6	Penetapan subyek dan Obyek Redistribusi Landreform Tahun 2001 sampai dengan Agustus 2003	23
I.7	Kondisi Tanah Kosong di Kabupaten Semarang Tahun 2001 sampai dengan Agustus 2003	24
I.8	Luas Lahan Kritis dan Hutan Negara Kabupaten Semarang Tahun 2001 sampai dengan Agustus 2003	25
I.9	Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Semarang Tahun 2003	30
IV.1	Luas Wilayah, Jumlah Bidang, dan Jumlah Sertipikat Kabupaten Semarang Tahun 2003	54
IV.2	Jenis dan Luas Penggunaan Tanah Kabupaten Semarang Tahun 2003	55
IV.3	Luas Penggunaan Lahan Sawah Kabupaten Semarang Tahun 2003	56

IV.4	Luas Penggunaan Lahan Kering Kabupaten Semarang Tahun 2003	57
IV.5	Jumlah Penduduk, Kepala Keluarga dan Kepadatan Penduduk Kabupaten Semarang Tahun 2003	58
IV.6	Mata Pencaharian Penduduk Kabupaten Semarang Tahun 2003	59
IV.7	Realisasi Pemberian Ijin Lokasi sampai dengan bulan Agustus 2004	70
IV.8	Susunan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Semarang Tahun 2003	72
IV.9	Jumlah Desa dan Bidang Tanah Yang terkena Pengadaan Tanah Tahun 2003	73
IV.10	Susunan Panitia Pembebasan Tanah Kabupaten Semarang Tahun 2003	75
IV.11	Kualitas Produk dan Kualifikasi SDM Dinas Pertanahan Kabupaten Semarang	76

DAFTAR LAMPIRAN

Nomor		Halaman
1.	Pedoman Wawancara	101
2.	Daftar Informan Penelitian	103

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan global dalam memasuki abad ke 21 semakin deras sangat berpengaruh kepada praktek penyelenggaraan negara di seluruh dunia, terutama negara yang sedang berkembang seperti Indonesia. Instrumen globalisasi yang sangat berpengaruh adalah 3 unsur "I", yaitu *information, investment, and idea*. Informasi mengalir dengan cepat melewati batas negara melalui saluran komunikasi dan secara bebas menyebarkan ide-ide baru tentang kebebasan, demokrasi dan hak asasi manusia. Investasi langsung masuk melalui pasar modal dan bursa efek yang ada di berbagai negara dan investor dapat secara bebas menanamkan atau menarik modalnya dari suatu negara (Abdul Gaffar Karim ed. 2003:107)

Pengaruh perubahan pada tingkat global terhadap Indonesia telah mendorong tuntutan reformasi politik dan desentralisasi pemerintahan yang ditandai dengan gerakan massa dan lunturnya dukungan daerah terhadap kekuasaan pemerintah pusat. Tuntutan desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia makin kuat seiring makin kuatnya tuntutan globalisasi, keterbukaan, demokratisasi, liberalisasi ekonomi, perlindungan hak-hak asasi manusia dan pelestarian sumber daya alam.

Tuntutan reformasi politik dan desentralisasi pemerintahan yang ditandai oleh gerakan massa dan lunturnya dukungan daerah terhadap

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan global dalam memasuki abad ke 21 semakin deras sangat berpengaruh kepada praktek penyelenggaraan negara di seluruh dunia, terutama negara yang sedang berkembang seperti Indonesia. Instrumen globalisasi yang sangat berpengaruh adalah 3 unsur "I", yaitu *information, investment, and idea*. Informasi mengalir dengan cepat melewati batas negara melalui saluran komunikasi dan secara bebas menyebarkan ide-ide baru tentang kebebasan, demokrasi dan hak asasi manusia. Investasi langsung masuk melalui pasar modal dan bursa efek yang ada di berbagai negara dan investor dapat secara bebas menanamkan atau menarik modalnya dari suatu negara (Abdul Gaffar Karim ed. 2003:107)

Pengaruh perubahan pada tingkat global terhadap Indonesia telah mendorong tuntutan reformasi politik dan desentralisasi pemerintahan yang ditandai dengan gerakan massa dan lunturnya dukungan daerah terhadap kekuasaan pemerintah pusat. Tuntutan desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia makin kuat seiring makin kuatnya tuntutan globalisasi, keterbukaan, demokratisasi, liberalisasi ekonomi, perlindungan hak-hak asasi manusia dan pelestarian sumber daya alam.

Tuntutan reformasi politik dan desentralisasi pemerintahan yang ditandai oleh gerakan massa dan lunturnya dukungan daerah terhadap pemerintah pusat telah meluluhlantakkan pondasi politik orde baru. Disaat

basis material Pemerintah Pusat melemah karena krisis ekonomi, saat yang sama tekanan dari daerah-daerah meningkat memprotes keras sistem pemerintahan yang sentralistis dan uniformitis yang selama tiga dekade masa pemerintahannya ternyata banyak menyimpan konflik antara daerah dan pusat.

Desentralisasi bukanlah merupakan pilihan yang mudah bagi Indonesia, dengan wilayah geografis yang sangat luas terurai dalam puluhan ribu pulau, serta masyarakat yang sangat heterogen, desentralisasi memang seringkali menjadi dilema, apresiasi terhadap keberagaman menuntut desentralisasi pada akhirnya melahirkan otonomi daerah.

Upaya untuk memberikan otonomi kepada daerah diwujudkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang "Pemerintahan Daerah" dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang "Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah". Namun lahirnya Kedua undang-undang ini masih sarat dengan berbagai kekurangan dan kelemahan,

Pratikno (2003:45), mengatakan bahwa pilihan desentralisasi yang dituangkan dalam UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 lahir sebagai pilihan dibawah tekanan. Analisisnya didasarkan pada kondisi dan situasi politik tahun 1990-an, disaat Pemerintahan Sentralistis yang dikombinasikan dengan sistem politik otoriter makin sulit untuk dipertahankan dan ketidakpuasan daerah yang pada awalnya hanya dilakukan secara terselubung mulai ditunjukkan secara terbuka. Hal ini membuat pemerintah pusat mulai kehilangan kendali dan dukungan daerah.

Dalam bahasa yang berbeda, Abdul Gaffar Karim (2003:66) mengargumentasikan bahwa otonomi daerah di Indonesia senantiasa bermasalah karena dicoba ditegakkan diatas kerancuan sistemik dalam format ketatanegaraan Indonesia. Desentralisasi pemerintahan dengan bentuk otonomi daerah dan pembagian kewenangan pengelolaan keuangan pada dasarnya adalah berpijak pada format pemerintahan Negara-negara Federal, yang diterapkan pada format pemerintahan Negara Kesatuan.

Pada tingkatan analisis yang lebih mikro, regulasi otonomi daerah di Indonesia menurut Tri Ratnawati, (2003:73) memiliki banyak inkonsistensi dan peluang multi-tafsir atas beberapa pasal yang ada di dalamnya, hal ini karena banyaknya peraturan pelaksana yang diminta untuk menindaklanjutinya.

UU Nomor 22 Tahun 1999 menurut Tri Ratnawati juga dinilai muncul disaat yang kurang tepat. Karena tidak didukung oleh lingkungan sosial dan politik yang memadai, karena belum terciptanya organisasi pemerintahan daerah yang efisien dalam melayani publik dan belum terlihatnya tingkah laku para pejabat pemerintahan yang reformis dan profesional sebagai abdi masyarakat.

Namun demikian lahirnya kedua undang-undang otonomi daerah, yaitu UU No. 22/1999 dan UU No.25/1999 tersebut telah membawa beberapa perubahan mendasar dan dampak yang cukup luas kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, antara lain adalah :

1. Hubungan Kekuasaan dan Pembagian Kewenangan.

Dalam implementasinya UU Nomor 22 Tahun 1999, terjadi inkonsistensi di daerah salah satunya adalah masalah pertanahan. Urusan ini sudah diserahkan ke daerah melalui pasal 11 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999. Pasal tersebut menggariskan bahwa urusan pertanahan termasuk ke dalam 11 kewenangan wajib kabupaten dan kota. Namun dengan diterbitkannya Keppres Nomor 10 Tahun 2001, urusan ini ditarik kembali ke pusat. Dalam Keppres ini antara lain disebutkan : "pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan sepenuhnya masih mengacu pada Peraturan, Keputusan Instruksi dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria / Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang telah ada"

Kemudian pada bulan Mei 2001, Pemerintah Pusat kembali mengeluarkan Keppres Nomor 62 Tahun 2001 tentang perubahan atas Keppres Nomor 166 Tahun 2000 tentang kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi, dan tata kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Keppres Nomor 42 Tahun 2001. Di dalam Keppres ini antara lain ditetapkan : "Sebagian tugas pemerintahan yang dilaksanakan Badan Pertanahan Nasional di daerah tetap dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sampai dengan ditetapkannya seluruh peraturan perundang-undangan dibidang pertanahan, selambat-lambatnya dua tahun".

Selanjutnya pada tanggal 31 Mei 2003 keluar Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, dalam

Keppres ini sebagian wewenang pemerintah di bidang pertanahan dilimpahkan kepada pemerintah kabupaten/kota.

2. Komunikasi Kelembagaan

Dengan dihapuskannya hubungan hirarkhis antara Pemerintah Pusat, Propinsi dan Kabupaten / Kota berdasarkan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999, maka akan lebih mendekatkan hubungan antara pemerintah dan rakyat dalam memberikan pelayanan publik dan mempercepat penanganan permasalahan publik. Namun seringkali hal ini menimbulkan perbenturan kepentingan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehingga menjadi penghambat bagi pemerintah daerah untuk mengadopsi arahan dan pedoman yang dirumuskan oleh pemerintah pusat.

Untuk menjaga adanya keterkaitan dalam pelaksanaan kebijakan dan program dan untuk mengetahui seberapa besar kewenangan yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan serta apa tindakan Pemerintah Pusat jika ternyata kewenangan yang dilimpahkan tersebut tidak dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten / kota, instansi-instansi pemerintah pusat membangun jalur-jalur komunikasi baru dengan pemerintah di kabupaten / kota. Jalur komunikasi yang dibangun meliputi jalur formal yaitu Menteri berkomunikasi dengan Gubernur, Bupati dan Walikota atau dengan melalui jalur informal yaitu dengan bekerjasama dengan institusi-institusi diluar pemerintah.

3. Pengelolaan Keuangan

UU Nomor 22 Tahun 1999 secara jelas memberikan kewenangan pengelolaan sumber daya alam (SDA) kepada pemerintah kabupaten / kota sebagai upaya untuk membuat pemerintah kabupaten / kota membangun daerahnya secara mandiri. Upaya tersebut dapat dilakukan melalui beberapa alternatif optimalisasi aset dan sumber daya daerah.

SDA menyimpan di dalamnya nilai ekonomi yang sangat besar, namun pemahaman SDA seringkali berdimensi tunggal pada "ekonomi" untuk peningkatan PAD sehingga beresiko pada eksploitasi SDA daerah. Memang besarnya PAD pada suatu daerah mencerminkan kemandirian keuangan daerah untuk menyelenggarakan berbagai program pembangunan, karena sumber dana pembangunan tidak lagi tergantung pada pemerintah pusat.

Seiring dengan upaya peningkatan PAD, pemerintah kabupaten / kota berupaya untuk membuat payung hukum berupa Peraturan Daerah (Perda) tentang bentuk dan besarnya pungutan / retribusi daerah. Dalam situasi seperti ini masyarakat seringkali menerima beban atas upaya peningkatan PAD.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, maka pemerintah daerah dituntut untuk meninjau / menata kembali organisasi dan manajemen pemerintahan daerah, serta mengembangkan peningkatan kualitas sumber daya aparat pemerintah daerah. Meskipun secara nasional pemerintah pusat telah menetapkan *guideline* maupun pedoman bagi daerah, akan tetapi di banyak bidang tidak terdapat cukup institusi pendukung baik dalam bentuk

organisasi, mekanisme kerja maupun peraturan pendukung dan turunannya yang memerinci bagaimana program-program kerja tersebut diimplementasikan di daerah.

Berdasarkan uraian diatas, menarik untuk mempelajari bagaimana kebijakan pemerintah pusat diimplementasikan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Salah satunya adalah implementasi kebijakan pemerintah pusat di bidang pertanahan.

Kebijakan Pemerintah di bidang pertanahan dalam rangka Otonomi Daerah adalah sebagaimana tersebut dalam Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003, Tanggal 31 Mei 2003. Dalam pasal 2 dan 3 Keppres ini sebagian kewenangan pemerintah pusat dibidang pertanahan dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten / kota, kewenangan tersebut meliputi 9 urusan yaitu :

- (1) Pemberian ijin lokasi;
- (2) Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
- (3) Penyelesaian sengketa tanah garapan;
- (4) Penyelesaian masalah ganti rugi kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
- (5) Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
- (6) Penetapan dan penyelesaian masalah tanah hak ulayat;
- (7) Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;
- (8) Pemberian ijin membuka tanah;
- (9) perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Berdasarkan Surat Kepala BPN Nomor 110-1316 Tanggal 31 Mei 2003, tentang penjelasan Keppres Nomor 34 Tahun 2003, angka 2 menyebutkan bahwa pengertian dari kesembilan kewenangan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Pemberian ijin lokasi, adalah sebagaimana ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 tahun 1999. Ijin lokasi merupakan suatu arahan dan pengendalian bagi daerah untuk mengalokasikan tanah-tanah dalam wilayahnya bagi keperluan pembangunan.
2. Pengadaan tanah untuk pembangunan, adalah sebagaimana ketentuan Keppres Nomor 55 tahun 1993 dan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1994. Pengadaan tanah adalah untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum.
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan, adalah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 51 Prp. 1960 dan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979. Sengketa tanah garapan merupakan konflik kepentingan berkaitan dengan penguasaan tanah oleh pihak-pihak yang tidak berhak, diatas tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau diatas tanah hak pihak lain.
4. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, adalah sebagaimana dimaksud pasal 5 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 dan pasal 47 Peraturan menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1994. Masalah ganti kerugian adalah ganti kerugian yang timbul sebagai akibat dari kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.
5. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee, adalah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Pemberian ganti kerugian adalah kepada bekas pemilik tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee
6. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat, adalah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 dan Amanat Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, Pengakuan terhadap hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat meliputi :
 - a. Penyamaan persepsi mengenai hak ulayat
 - b. Kriteria dan penentuan mengenai hak ulayat
 - c. Kewenangan masyarakat hukum adat terhadap tanah ulayatnya.
7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong, adalah sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998. Tanah kosong adalah tanah hak atau tanah-tanah yang telah terdapat dasar penguasaannya, yang dalam jangka waktu tertentu tidak atau belum dimanfaatkan oleh yang bersangkutan.

8. Pemberian ijin membuka tanah, adalah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972. Ijin membuka tanah adalah sebagai upaya untuk meningkatkan ketahanan pangan nasional.
9. Perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota. Perencanaan penggunaan tanah adalah membuat rencana letak kegiatan penggunaan tanah yang sesuai dengan fungsi kawasan.

Keputusan Presiden (Keppres) No.34 Tahun 2003 tentang "Pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan kepada pemerintah kabupaten/kota" sangat dipengaruhi oleh elemen-elemen yang ada di dalam sistem itu sendiri (input dan proses), sedangkan outputnya adalah efektivitas Keppres No.34 Tahun 2003.

Keppres tersebut dikatakan efektif apabila pelaksanaannya sesuai dengan Surat Keputusan Kepala BPN Nomor 2 Tahun 2003 tentang norma dan standar mekanisme ketatalaksanaan kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten / kota, yaitu seperti terlihat pada tabel berikut :

Tabel I.1
Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan
Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan yang Dilaksanakan oleh
Pemerintah Kabupaten/Kota

NO	BIDANG	NORMA	STANDAR MEKANISME KETATALAKSANAAN	KUALITAS PRODUK	KUALIFIKASI SDM
1	Pemberian Ijin Lokasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. UU No. 5/1960 2. UU No. 24/1992 3. PP No. 46/2002 4. Keppres No. 34/2003 5. PMNA/KBPN No. 2/1993 6. Kep MNA/KBPN No. 22/1993 7. PMNA/KBPN No. 1/1994 8. PMNA/KBPN No. 2/1999 	<p>I. Persiapan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pemeriksaan berkas permohonan 2. Pengkompilasian bahan koordinasi <p>II. Pelaksanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rapat Koordinasi 2. Peninjauan lokasi 3. Penyiapan berita acara koordinasi 4. Pembuatan peta 5. Penerbitan SK ijin lokasi 6. Pengawasan dan pengendalian pelaksanaan ijin lokasi <p>III. Pelaporan</p> <p>Bupati/Walikota melaporkan kepada Pemerintah Cq. BPN melalui Kantor Wilayah BPN Propinsi setempat</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Surat keputusan ijin lokasi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sesuai dengan bidang tugas dan kompetensi yang diperlukan
2	Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum	<ol style="list-style-type: none"> 1. UU No. 5/1960 2. UU No. 56.Prp/1960 3. UU No. 20/1961 4. Keppres No. 55/1993 5. PMNA/KBPN No. 1/1994 6. Keppres No. 34/2003 	<p>I. Persiapan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penetapan lokasi 2. Pembentukan panitia pengadaan tanah <p>II. Pelaksanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penyuluhan 2. Inventarisasi 3. Pengumuman hasil inventarisasi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. SK Penetapan lokasi 2. SK Panitia pengadaan Tanah 1. BA Penyuluhan 2. Peta bidang tanah 3. Daftar inventarisasi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sesuai dengan bidang tugas dan kompetensi yang diperlukan

Lanjutan Tabel I.1

NO	BIDANG	NORMA	STANDAR MEKANISME KETATALAKSANAAN	KUALITAS PRODUK	KUALIFIKASI SDM
			<ol style="list-style-type: none"> 4. Pelaksanaan musyawarah 5. Penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi 6. Penaksiran nilai tanah 7. Pengajuan keberatan terhadap Keputusan Panitia 8. Pelaksanaan pemberian ganti rugi 9. Pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah 10. Pergajian permohonan hak 11. Pembiayaan pengadaan tanah 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Pengumuman hasil inventarisasi 5. Penetapan perubahan atau penolakan perub. hasil inventarisasi 6. BA Musyawarah 7. Kep.Panitia ttg bentuk dan besarnya ganti rugi 8. SK pedoman besarnya uang santunan 9. BA Penaksiran 10. Surat pengantar dari panitia ttg keberatan pemegang hak 11. SK perubahan bentuk dan besarnya ganti rugi 12. Surat pelepasan hak 13. Sertipikat hak atas tanah 	
3	Penyelesaian Sengketa Tanah Garapan	<ol style="list-style-type: none"> 1. UUU No. 5/1960 2. UU No. 51 Prp/1960 3. Keppres No.32/1979 4. Keppres No. 34/2003 	<ol style="list-style-type: none"> III. Pelaporan Bupati/Walikota melaporkan kepada Pemerintah Cq. BPN melalui Kantor Wilayah BPN Propinsi setempat 	<ol style="list-style-type: none"> 14. Laporan tertulis, ditandatangani oleh Bupati/Walikota 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sesuai dengan bidang tugas dan kompetensi yang diperlukan

Lanjutan Tabel I.1

NO	BIDANG	NORMA	STANDAR MEKANISME KETATALAKSANAAN	KUALITAS PRODUK	KUALIFIKASI SDM
4	Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian dan Santunan pengadaaan Tanah untuk Pembangunan	<ol style="list-style-type: none"> 1. UU No. 5/1960 2. UU No. 56 Prp/1960 3. Keppres No. 55/1993 4. PMNA/KBPN No. 1/1994 5. PMNA/KBPN No. 2/1999 	III. Pelaporan Bupati/Walikota melaporkan kepada Pemerintah Cq. BPN melalui Kantor Wilayah BPN Propinsi setempat I. Persiapan <ol style="list-style-type: none"> 1. Pembentukan Tim Wasdal II Pelaksanaan <ol style="list-style-type: none"> 1. Penyelesaian masalah ganti kerugian dilaksanakan dengan musyawarah III. Pelaporan Bupati/Walikota melaporkan kepada Pemerintah Cq. BPN melalui Kantor Wilayah BPN Propinsi setempat	Laporan tertulis, ditandatangani oleh Bupati/Walikota <ol style="list-style-type: none"> 1. SK Tim Wasdal 2. BA Musyawarah 3. Laporan tertulis, ditandatangani oleh Bupati/Walikota 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sesuai dengan bidang tugas dan kompetensi yang diperlukan
5	Penetapan Subyek dan Obyek Redistribusi tanah serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah Absentee	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tap MPR No. IX/MPR/2001 2. UU No. 5/1960 3. UU No. 51 Prp/1960 4. PP No. 224/1961 5. PP No. 41/1964 	I. Persiapan <ol style="list-style-type: none"> 1. Pembentukan Panitia Pertimbangan Landreform II Pelaksanaan <ol style="list-style-type: none"> 1. Inventarisasi tanah kelebihan maksimum dan Absentee 2. Sidang Panitia PPL 3. Menerima Penyerahan tanah 4. Penetapan subyek, obyek redistribusi 5. Penyampaian BA PPL dan SK 	<ol style="list-style-type: none"> 1. SK Panitia PPL 2. BA Sidang 3. SK Hat Redistribusi dan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sesuai dengan bidang tugas dan kompetensi yang diperlukan

Lanjutan Tabel 1.1

NO	BIDANG	NORMA	STANDAR MEKANISME KETATALAKSANAAN	KUALITAS PRODUK	KUALIFIKASI SDM
			<p>penetapan kepada BPN untuk diproses penerbitan SK HAT redistribusi</p> <p>6. Penyampaian usulan kepada Pemerintah Cq.BPN mengenai besarnya ganti kerugian</p> <p>7. Penyampaian usulan kepada Pemerintah Cq.BPN untuk diterbitkan ijin pembayaran ganti kerugian secara langsung</p> <p>III. Pelaporan Bupati/Walikota melaporkan kepada Pemerintah Cq. BPN melalui Kantor Wilayah BPN Propinsi setempat</p>	<p>Sertipikat hak atas tanah</p> <p>4. Surat usulan</p> <p>4. Surat usulan</p> <p>5. Laporan tertulis, ditandatangani oleh Bupati/Walikota</p>	
6	Penetapan dan Penyelesaian masalah Tanah Ulayat	<p>1. UU No. 5/1960</p> <p>2. PMNA/KBPN No.5/1999</p>	<p>I. Persiapan</p> <p>1. Penertomaanpermohonan</p> <p>2. Pembentukan panitia peneliti tanah ulayat</p> <p>II. Pelaksanaan</p> <p>1. Penyelenggaraan rapat</p> <p>2. Penelitian keberadaan masy.adat</p> <p>3. Publikasi hasil penelitian</p> <p>4. Dengar pendapat umum untuk penyusunan Raperda penetapan tanah ulayat</p> <p>5. Penetapan Perda tanah ulayat</p> <p>6. Pemetaan dan pencatatan tanah ulayat</p> <p>7. Penyelesaian masalah tanah</p>	<p>1. SK Bupati/Walikota</p> <p>2. BA Sidang</p> <p>3. Perda</p>	<p>1. Sesuai dengan bidang tugas dan kompetensi yang diperlukan</p>

Lanjutan Tabel I.1

NO	BIDANG	NORMA	STANDAR MEKANISME KETATALAKSANAAN	KUALITAS PRODUK	KUALIFIKASI SDM
7	Pemanfaatan dan penyelesaian tanah kosong	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keppres No.34/2003 2. PMNA/KBPN No.3/1998 	<p>ulayat dengan musyawarah</p> <p>8. Jika tidak terjadi sepakat, diselesaikan melalui lembaga peradilan</p> <p>Pemerintah Cq.BPN untuk diterbitkan ijin pembayaran ganti kerugian secara langsung</p> <p>III. Pelaporan</p> <p>Bupati/Walikota melaporkan kepada Pemerintah Cq. BPN melalui Kantor Wilayah BPN Propinsi setempat</p>	<p>4. Laporan tertulis, ditandatangani oleh Bupati/Walikota</p>	<p>1. Sesuai dengan bidang tugas dan kompetensi yang diperlukan</p>
			<p>I. Persiapan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pengumuman rencana inventarisasi 2. Inventarisasi tanah kosong <p>II Pelaksanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identifikasi subyek dan obyek 2. Penetapan bidang tanah sebagai tanah kosong 3. Penetapan pihak-pihak yang memerlukan tanah 4. Memfasilitasi kerjasama antara pemegang hak dan pihak yang memerlukan tanah 5. Penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong 6. Monitoring pelaksanaan pemanfaatan tanah kosong <p>III. Pelaporan</p>	<p>1. Surat Edaran Bupati/Walikota</p> <p>2. Data subyek dan obyek</p> <p>3. Daftar Tanah kosong</p>	

Lanjutan Tabel I.1

NO	BIDANG	NORMA	STANDAR MEKANISME KETATALAKSANAAN	KUALITAS PRODUK	KUALIFIKASI SDM
8	Pemberian ijin membuka Tanah	<ol style="list-style-type: none"> 1. UU No. 5/1960 2. UU No. 51 Ppp/1960 3. UU No. 15/1997 4. UU No. 24/1992 5. UU No. 23/1997 6. Keppres No. 34/2003 	<p>Bupati/Walikota melaporkan kepada Pemerintah Cq. BPN melalui Kantor Wilayah BPN Propinsi setempat</p> <p>I. Persiapan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penerimaan permohonan <p>II Pelaksanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pemeriksaan lapang 2. Penerbitan ijin membuka tanah 3. Pengawasan dan pengendalian ijin membuka tanah <p>III. Pelaporan</p> <p>Bupati/Walikota melaporkan kepada Pemerintah Cq. BPN melalui Kantor Wilayah BPN Propinsi setempat</p>	<ol style="list-style-type: none"> 4. Laporan tertulis, ditandatangani oleh Bupati/Walikota 1. SK Ijin Membuka tanah 2. Laporan tertulis, ditandatangani oleh Bupati/Walikota 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sesuai dengan bidang tugas dan kompetensi yang diperlukan
9	Perencanaan Penggunaan Tanah wilayah Kabupaten/Kota	<ol style="list-style-type: none"> 1. UU No. 5/1960 2. UU No. 24/1992 3. UU No. 4/1992 4. UU No. 23/1997 5. UU No. 41/1999 6. PP No. 69/1996 7. PP No. 24/1997 8. PP No. 47/1997 9. PP No. 6/1998 10. PP No. 36/1998 11. PP No. 46/2002 12. Keppres No. 32/1990 13. Keppres No. 117/1999 	<p>I. Persiapan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pembentukan Tim Koordinasi 2. Kompilasi data dan informasi <p>II Pelaksanaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Analisis kelayakan letak lokasi 2. Penyiapan draft rencana letak kegiatan penggunaan tanah 3. Rapat Koordinasi draft rencana letak 4. Konsultasi publik 5. Penyusunan draft hasil 6. Penetapan rencana letak kegiatan penggunaan tanah 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rencana letak kegiatan penggunaan tanah 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sesuai dengan bidang tugas dan kompetensi yang diperlukan

Lanjutan Tabel I.1

NO	BIDANG	NORMA	STANDAR MEKANISME KETATALAKSANAAN	KUALITAS PRODUK	KUALIFIKASI SDM
		14. Keppres No.10/2001 15. Keppres No.103/2001 16. keppres No.34/2003 17. PMNA/KBPN No.21/1994 18. PMNA/KBPN No.1/1997 19. PMNA/KBPN No.3/1998 20. PMNA/KBPN No.2/1999 21. Kep.MNA/KBPN No.4/1998 22. SE.MNA/KBPN No.460/94 23. Surat MNA/KBPN No.462-2083	7. Sosialisasi rencana letak kegiatan penggunaan tanah 8. Evaluasi dan penyesuaian III. Pelaporan Bupati/Walikota melaporkan kepada Pemerintah Cq. BPN melalui Kantor Wilayah BPN Propinsi setempat	2. Laporan tertulis, ditandatangani oleh Bupati/Walikota	

Selanjutnya menurut penjelasan umum Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003, disebutkan bahwa tugas-tugas pemerintah di bidang pertanahan tersebut diatas secara efektif dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten / kota selambat-lambatnya tanggal 31 Agustus 2003.

Pemerintah kabupaten/kota sebagai Daerah Otonom, dalam melaksanakan pelimpahan kewenangan bidang pertanahan berdasar Keppres Nomor 34 Tahun 2003 akan sangat tergantung pada potensi dan kondisi fisik daerah yang bersangkutan.

Daerah yang berkembang dengan berbagai perencanaan pembangunan fisik atas tanah, terdapat kawasan industri, banyak tanah garapan dengan status tanah negara atau tanah hak, pemilik tanah banyak tinggal diluar daerah dan banyak tanah kosong dan terlantar mempunyai potensi yang besar untuk melaksanakan kewenangan bidang pertanahan yang pelaksanaannya dilimpahkan kepada daerah.

Pemerintah Kabupaten Semarang sebagai salah satu daerah otonom di Propinsi Jawa Tengah, memiliki potensi yang besar untuk melaksanakan urusan bidang pertanahan yang dilimpahkan kepada daerah. Potensi Pemerintah Kabupaten Semarang tersebut adalah sebagai berikut :

1. Pemberian Ijin Lokasi

Sesuai dengan visi Pemerintah Kabupaten Semarang yaitu "intanpari", sektor industri, pertanian dan pariwisata mendapat prioritas untuk dikembangkan, karena sektor ini memberikan kontribusi cukup besar bagi peningkatan PAD, bahkan pada tahun 2001 sektor industri

memberikan kontribusi terbesar, yaitu Rp. 1,3 trilyun atau 41,49 % dari total kegiatan ekonomi yang ada.

Berkembangnya industri yang pesat di Kabupaten Semarang membutuhkan banyak tempat untuk lokasi industri, dan untuk mendapatkan lokasi industri maka diperlukan ijin lokasi. Dengan demikian pesatnya perkembangan industri adalah peluang untuk pemberian ijin lokasi.

Adapun perkembangan pemberian ijin lokasi yang telah dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang selama tiga tahun terakhir adalah sebagai berikut :

Tabel I.2
Pemberian Ijin Lokasi Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang
Tahun 2001 sampai dengan Agustus 2003

No	Tahun	Jumlah Pemohon	Jumlah di ijin	Luas (Ha)
1	2001	12	6	35,1650
2	2002	12	8	54,4438
3	2003	8	8	22,3124
Jumlah		32	22	111,9212

Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, 2004

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa permohonan untuk pemberian ijin lokasi di Kabupaten Semarang selama 3 tahun terakhir cukup besar yang mencapai luas tanah 111,9212 Hektar, hal ini karena area yang tersedia untuk kawasan industri masih terbuka lebar dan sebagian besar berada di Kecamatan Bergas dan Bawen. Dengan semakin membaiknya kondisi dan situasi keamanan dalam negeri sekarang ini

maka iklim investasi usaha yang membutuhkan ijin lokasi akan semakin meningkat.

2. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan bagi Kepentingan Umum

Permohonan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum di wilayah Kabupaten Semarang semakin meningkat setelah era otonomi daerah. Pengadaan tanah tersebut adalah untuk membangun infrastruktur kota seperti sarana jalan, jembatan, dan fasilitas umum. Adapun perkembangan kegiatan pengadaan tanah yang telah dilaksanakan selama tahun 2001 sampai dengan 2003 adalah sebagai berikut :

Tabel I.3
Jumlah Bidang Tanah yang Terkena Proyek Pengadaan Tanah Tahun 2001 sampai dengan Agustus 2003

Tahun	Peruntukan Pengadaan tanah	Jumlah Bidang	Luas (M2)
2001	1. Jalan tembus Gedanganak	1	365
	2. Pelebaran Jembatan Kranggan	8	248
2002	1. TPA Blondo	26	50.000
	2. Jalan masuk Mapolres	1	489
	3. Jalan tembus Pasar Projo	53	11.852
2003	1. Jalan TPA Blondo	16	5.814
Jumlah		105	68.768

Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, 2004

Dari tabel tersebut diatas dapat diketahui bahwa permintaan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum sejak tahun 2001 semakin meningkat, sebagian besar pengadaan tanah digunakan untuk pembangunan infrastruktur kota seperti jalan, jembatan dan perkantoran, hal ini karena Kabupaten Semarang adalah sebagai

salah satu pintu keluar dan masuk Kota Semarang,yang menjadii Ibu Kota Propinsi dan sekaligus sebagai kota besar di Jawa Tengah.

3 Penyelesaian sengketa tanah garapan

Di wilayah Kabupaten Semarang terdapat cukup banyak tanah-tanah dengan status tanah garapan, yaitu sebidang tanah yang sudah atau belum dilekati dengan sesuatu hak yang dikerjakan atau dimanfaatkan oleh pihak lain baik dengan persetujuan atau tanpa persetujuan yang berhak dengan atau tanpa jangka waktu tertentu. Dalam hal ini sering terjadi perbedaan kepentingan dari dua pihak atau lebih, sehingga menimbulkan sengketa atas tanah garapan.

Selain sengketa tanah garapan masih ada Obyek Redistribusi *Landreform* yang belum terealisasi pada tahun 2003 memberi peluang timbulnya masalah sengketa tanah garapan di masa yang akan datang, karena banyak tanah garapan yang sudah berpindah tangan baik jual beli, hibah maupun pewarisan.

Secara rinci data sengketa tanah garapan dan obyek redistribusi *landreform* yang belum dapat diselesaikan selama 3 tahun terakhir adalah sebagai terlihat pada tabel berikut :

Tabel I.4
Sengketa Tanah Garapan dan Obyek Redistribusi Lanreform Tahun
2001 sampai dengan Agustus 2003

Tahun	Lokasi	Jumlah Luas (M2)	Jumlah Penggarap (KK)	Keterangan
2001	Desa Kebowan Kec. Suruh	5.000	1	Sengketa dengan Bondo Desa
2002	Desa Klepu Kec. Pringapus	47.080	56	Pemilik tanah belum bersedia melepaskan hak atas tanahnya
2003	Desa Koripan Kec. Susukan dan Desa Kebonagung Ke. Sumowono	732.167	237	Proses redistribusi belum selesai
Jumlah		784.247	294	

Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, 2004

Banyaknya penggarap yang terlibat dalam sengketa tanah garapan seperti terlihat pada tabel I.4 diatas perlu segera adanya upaya penyelesaian secara musyawarah kepada pihak-pihak yang berkepentingan.

4. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk kepentingan pembangunan

Kantor Pertanahan melalui Panitia pengadaan tanah telah memberikan ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah yang terkena proyek pengadaan tanah, besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan kesepakatan yang telah dicapai dengan musyawarah dengan pemilik tanah.

Adapun pemberian ganti kerugian yang telah dilaksanakan selama tahun 2001 sampai dengan 2003 adalah sebagai terlihat pada tabel berikut

Tabel I.5
Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian Pengadaan Tanah untuk
Pembangunan Tahun 2001 sampai dengan Agustus 2003

Tahun	Peruntukan Pemberian Ganti Kerugian	Luas Tanah (M2)	Jumlah Pemilik	Kesepakatan besarnya ganti kerugian (per M2)
2001	1. Jalan Tembus Gedanganak	365	1	400.000
	2. Pelebaran Jembatan Kranggan	248	8	375.000
2002	1. TPA Blondo	50.000	26	15.000
	2. Jalan masuk Mapolres	489	1	500.000
	3. Jalan tembus Pasar Projo	11.852	53	30.000
2003	1. Jalan TPA Blondo	5.814	16	50.000
Jumlah		68.768	105	

Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, 2004

Pemberian ganti kerugian sebagaimana tersebut pada Tabel I.5 diatas sangat berkaitan dengan bidang pengadaan tanah, pemberian ganti kerugian adalah kepada para pemilik tanah yang terkena proyek pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Dari data luas tanah yang cukup besar pada tabel diatas, Pemerintah Kabupaten Semarang mempunyai tugas kedepan cukup besar dibidang penyelesaian masalah ganti kerugian seiring dengan besarnya permintaan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan di wilayahnya.

5. Penetapan Subyek dan Obyek Redistribusi Tanah, serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan tanah *Absentee*

Penetapan Subyek dan Obyek redistribusi tanah yang telah dilaksanakan Kantor Pertanahan pada tahun 2001 adalah 2 orang bekas pemilik dengan 91 orang penggarap dan luas tanah mencapai 67.242 M2. Selain itu untuk tahun 2003 masih terdapat satu bidang tanah obyek

redistribusi yang belum didistribusikan karena pemilik tanah belum bersedia melepas hak atas tanahnya. Data mengenai tanah tersebut adalah sebagai Tabel berikut :

Tabel I.6
Penetapan Subyek dan Obyek Redistribusi *Landreform* Tahun 2001 sampai dengan Agustus 2003

No	Tahun	Bekas Pemilik	Luas Tanah (M2)	Jumlah Penggarap	Keterangan
1	2001	2	67.242	91	Sudah terealisasi
2	2002	0	0	0	Nihil
3	2003	2	47.080	56	Pemilik tanah belum bersedia melepaskan hak atas tanahnya
Jumlah		4	114.322	147	

Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, 2004

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa penetapan subyek dan obyek redistribusi yang belum selesai melibatkan penggarap yang cukup besar yaitu 56 orang, masalah ini perlu segera adanya upaya penyelesaian dengan pendekatan kepada bekas pemilik tanah supaya mereka mau melepaskan hak atas tanahnya kepada petani yang telah menggarap tanahnya..

6. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah hak ulayat

Hak Ulayat dan yang serupa dengan itu, adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniyah turun temurun dan

tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Di wilayah Kabupaten Semarang tidak ada tanah-tanah dengan status hak ulayat atau hak yang serupa dengan hak ulayat, sehingga tidak ada data-data yang dapat diambil di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang.

7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong

Menurut pendataan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang pada tahun 2003, telah diinventarisir 6 pemilik tanah berstatus Badan Hukum yang menguasai tanah seluas 21,2769 Hektar dari ijin lokasi yang diberikan seluas 34,7530 Hektar. Tanah tersebut baru dimanfaatkan sesuai peruntukannya sebesar 9,7 % dan selebihnya belum sepenuhnya dimanfaatkan untuk tanaman pangan. Secara terperinci infentarisasi tanah kosong tersebut adalah sebagai terlihat pada tabel berikut :

Tabel I.7
Kondisi Tanah Kosong di Kabupaten Semarang Tahun 2001 sampai dengan Agustus 2003

Tahun	Jumlah Pemilik Tanah	Luas		Pemanfaatan Tanah		Keterangan / Peruntukan Permohonan
		Ijin Lokasi (Ha)	Dikuasai (Ha)	Luas (Ha)	%	
2001	6	34.7530	21.2769	1	9.7	Perumahan, Industri dan Jasa
2002	-	-	-	-	-	Nihil
2003	-	-	-	-	-	Nihil
Jumlah	6	34.7530	21.2769	1	9.7	

Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, 2004

Berdasarkan data pada Tabel I.7 diatas, luas tanah kosong yang belum dimanfaatkan sesuai peruntukannya sampai tahun 2003 cukup besar yaitu 90% lebih dari luas tanah yang telah dikuasai, hal ini menjadi peluang bagi Pemerintah Kabupaten Semarang untuk bekerjasama dengan pihak pemilik tanah dan pihak yang membutuhkan tanah guna memanfaatkannya untuk tanaman pangan yang menjadi prioritas Daerah Kabupaten Semarang.

8. Ijin Membuka Tanah

Wilayah Kabupaten Semarang tahun 2003 mempunyai lahan hutan negara seluas 17.510,30 Hektar dan lahan kritis 13.132,00 hektar. Tanah tersebut rawan terhadap pembukaan tanah oleh masyarakat secara tidak terkendali, hal ini terbukti dari semakin berkurangnya luas areal tersebut pada akhir tahun 2003 seperti terlihat pada tabel berikut :

Tabel I.8
Luas Lahan Kritis dan Hutan Negara Kabupaten Semarang Tahun 2001 sampai dengan Agustus 2003

Tahun	Luas Hutan Negara (Ha)	Luas Lahan Kritis (Ha)	Luas Hutan Rakyat (Ha)
2001	17.510,30	14.137,00	12.666,00
2002	17.510,30	13.483,00	12.428,00
2003	17.510,30	13.132,00	12.865,00

Sumber : Kantor Statistik Kabupaten Semarang, 2004

Mengingat luas lahan kritis yang semakin berkurang seperti terlihat pada tabel diatas, Pemerintah Kabupaten Semarang berdasarkan Keppres 34/2003, berwenang mengendalikan terhadap kemungkinan pembukaan tanah oleh masyarakat secara tidak terkendali.

9. Perencanaan Penggunaan Tanah Wilayah Kabupaten / Kota

Pemerintah Kabupaten Semarang telah menetapkan dalam Rencana Strategis (Renstra) tahun 2002 - 2006 dengan kegiatan :

- a. Menyempurnakan sistem pengendalian penggunaan tanah
- b. Menegakkan hukum pertanahan secara konsisten
- c. Penataan penguasaan tanah agar sesuai dengan rasa keadilan
- d. Mengendalikan penggunaan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang
- e. Mengembangkan kapasitas kelembagaan pertanahan

Dalam implementasi kebijakan pemerintah di bidang pertanahan berdasar Keppres Nomor 34 Tahun 2003 terjadi permasalahan, ketika daerah ingin melaksanakan 9 urusan kewenangan ini dan menjabarkannya ke dalam pemberian pelayanan langsung kepada masyarakat, karena pemerintah daerah tidak mendapatkan pelimpahan personil, pembiayaan, prasarana dan dokumentasi (P3D)-nya dari pemerintah pusat.

Berdasarkan pasal 8 ayat (1) UU No. 22/1999, disebutkan bahwa kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasaana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.

Namun berdasarkan Surat Kepala BPN Nomor 110-1316 tentang Penjelasan Keppres No.34 Tahun 2003, angka (3), disebutkan bahwa berkaitan dengan pelaksanaan 9 urusan bidang pertanahan oleh pemerintah kabupaten/kota, tidak disertai dengan mobilisasi atau perpindahan pegawai di lingkungan Badan Pertanahan Nasional menjadi Pegawai Daerah yang

bersangkutan. Dengan demikian kesiapan pemerintah daerah untuk mengemban kewenangan pelayanan di bidang pertanahan menjadi masih terbatas

Permasalahan bidang pertanahan yang dihadapi oleh Pemerintah kabupaten/kota secara umum juga terjadi pada Pemerintah Kabupaten Semarang. Permasalahan tersebut berkaitan dengan keterbatasan sumber daya daerah dan unit organisasi pelaksana kebijakan yaitu antara lain sebagai berikut :

1. Kurangnya Pengetahuan dan Kemampuan Aparat Pemerintah Kabupaten Semarang di Bidang Pertanahan

Dengan diserahkannya sebagian kewenangan di bidang pertanahan yang tadinya merupakan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah kabupaten/kota tanpa disertai perpindahan personil, peralatan dan pembiayaan kepada daerah, membawa konsekuensi pada masih terbatasnya kemampuan Pemerintah Kabupaten Semarang untuk melaksanakan kebijakan di bidang pertanahan. Saat ini Pemerintah Kabupaten Semarang mempunyai pegawai sebanyak 10.074 dengan perincian tingkat pendidikan sebagai terlihat pada tabel berikut :

Dari sejumlah pegawai tersebut diatas, yang mempunyai latar belakang pendidikan dan pengetahuan teknis bidang pertanahan tidak ada, sehingga hal ini membuat kemampuan Aparat untuk menjalankan kewenangan bidang pertanahan masih kurang.

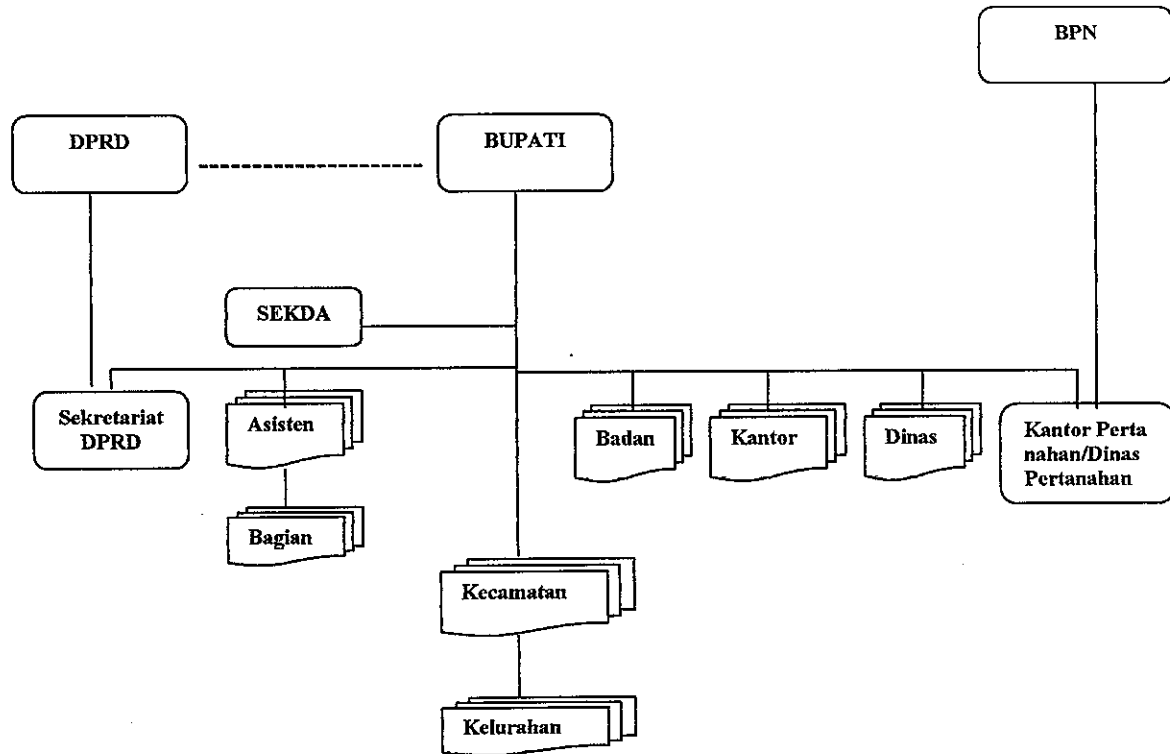
2. Terjadinya Dualisme Struktur Organisasi pada Instansi Pertanahan

Dengan termasuknya bidang pertanahan pada 11 kewenangan wajib pemerintah daerah kabupaten/kota berdasarkan pasal 11 ayat (2) UU No.22 Tahun 1999, Pemerintah Kabupaten Semarang berdasarkan Perda Kabupaten Semarang Nomor 9 tahun 2001 telah menetapkan dan membentuk instansi pertanahan sebagai **Dinas Pertanahan** yang berfungsi sebagai unsur pelaksana Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang.

Namun berdasarkan Surat Kepala BPN Nomor 110-1316 tentang Penjelasan Keppres No.34 Tahun 2003, angka (3), yang menyebutkan bahwa berkaitan dengan pelaksanaan 9 urusan bidang pertanahan oleh pemerintah kabupaten/kota, tidak disertai dengan mobilisasi atau perpindahan pegawai di lingkungan Badan Pertanahan Nasional menjadi Pegawai Daerah yang bersangkutan, maka Instansi Pertanahan tetap sebagai **Kantor Pertanahan** yang berfungsi sebagai perangkat pemerintah pusat di daerah.

Secara jelas dualisme struktur organisasi yang terjadi di Pemerintah Kabupaten Semarang dapat dilihat seperti gambar berikut

Gambar I.1
Dualisme Struktur Organisasi pada Instansi Pertanahan di Pemerintah
Kabupaten Semarang Tahun 2003



Dualisme struktur organisasi pada instansi pertanahan seperti terlihat pada Gambar I.1 diatas membuat pelayanan publik bidang pertanahan menjadi tidak efektif karena satu organisasi dibawah kendali dua atasan.

3. Terbatasnya Struktur dan Unit Organisasi Pemerintah Daerah

Terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2003 tentang Kebijakan Penataan Perangkat Daerah dengan pembatasan pada struktur dan unit organisasi pemerintah daerah, membuat Pemerintah Kabupaten Semarang masih kebingungan untuk menentukan bentuk dan unit organisasi institusi pelaksana kebijakan yang diatur dalam Keppres Nomor 34 tahun 2003. Saat ini kondisi

Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Semarang berdasar Peraturan Pemerintah Nomor 84 tahun 2000 adalah sebagai terlihat pada tabel berikut :

Tabel I.9
Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Semarang Tahun 2003

No	Unit Organisasi	Jumlah Saat ini (PP 84/2000)	Berdasar PP 8/2003
1	Sekretariat Daerah	2	2
2	Lembaga Teknis Daerah	8	6
3	Dinas Daerah	10	12
4	Kecamatan	17	Sesuai kebutuhan Daerah
5	Kelurahan/Desa	235	Sesuai kebutuhan Daerah

Sumber : Kantor Statistik Kabupaten Semarang, 2004

Dari tabel tersebut diatas dapat diketahui bahwa dalam organisasi perangkat daerah Kabupaten Semarang masih terdapat kemungkinan untuk penambahan jumlah Dinas Daerah dari 10 menjadi 12 Dinas Daerah, oleh karena itu pembentukan Dinas Pertanahan dengan Perda Nomor 9 Tahun 2001 bisa dipertahankan, namun mengingat volume pekerjaan bidang pertanahan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah daerah seperti tersebut pada Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 yang meliputi 9 kewenangan, masih terlalu sedikit untuk susunan organisasi berbentuk Dinas yang strukturnya terdiri dari 1 Bagian Tata Usaha dan 4 Bidang.

B. Perumusan Masalah

Bertolak dari uraian latar belakang permasalahan tersebut, maka kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah - di bidang

pertanahan kepada pemerintah kabupaten/kota perlu ditinjau kembali implementasinya.

Untuk itu perlu dirumuskan permasalahan yang ada di sekitar kebijakan tersebut, yaitu :

1. Bagaimana implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan kepada Pemerintah Kabupaten Semarang ?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan kepada Pemerintah Kabupaten Semarang ?

C. Tujuan penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah sebagaimana tersebut diatas, maka penelitian terhadap implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat di bidang pertanahan kepada pemerintah kabupaten/kota, bersifat diskriptif dan eksplanatif dengan tujuan :

1. Meneliti implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan kepada Pemerintah Kabupaten Semarang.
2. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan kepada Pemerintah Kabupaten Semarang

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan teoritis, sebagai pengembangan ilmu pengetahuan administrasi publik khususnya yang berhubungan dengan kebijakan publik bidang pertanahan
2. Kegunaan praktis, sebagai pemecahan masalah dalam implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan kepada Pemerintah Kabupaten / Kota.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Implementasi Kebijakan Publik

1. Kebijakan Publik

Studi tentang kebijakan publik terutama pada bidang formulasi dan analisis kebijakan publik telah banyak mempertautkan ilmu administrasi publik dengan ilmu politik serta ilmu-ilmu sosial lainnya dalam satu bidang kajian, sehingga dalam praktek berbagai ilmu saling mendukung dan memperkuat untuk memperoleh kebijakan yang paling baik bagi peningkatan kualitas kehidupan publik di segala bidang, yang menurut Lasswell tujuan kebijakan publik adalah perwujudan martabat manusia baik secara teori maupun fakta (Dunn, 1998:70).

Kebijakan publik (*public policies*) itu sendiri merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah (Richard Rose, dalam Dunn, 1998:109 dan Dye, 1978:2), selanjutnya Denhardt (1995:35) kurang lebih menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pernyataan resmi dari pejabat-pejabat pemerintah yang *legitimate* tentang permasalahan publik.

Dye, (1978:4) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah sejumlah kebijakan pemerintah, baik secara langsung maupun melalui pejabat-pejabatnya yang bertujuan untuk mempengaruhi kehidupan warga negaranya. Secara jelas sebenarnya kebijakan publik adalah tindakan

pemerintah yang ditujukan untuk mencapai tujuan pemerintah, yaitu : merespon isu publik, baik bertindak atau tidak bertindak, mengatur sesuatu, dan juga menyelesaikan persoalan yang dihadapi masyarakat.

Berbagai pendapat tersebut diatas bisa dirumuskan bahwa kebijakan publik adalah pilihan tindakan pemerintah, biasanya bersifat mengatur, baik dilakukan sendiri oleh pemerintah atau melibatkan masyarakat, yang dilakukan dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.

Selanjutnya berdasarkan pengertian diatas, dapat dikatakan bahwa **Kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat di bidang pertanahan kepada pemerintah kabupaten/kota termasuk kebijakan publik yang dirancang untuk meningkatkan kualitas dan percepatan pelayanan kepada publik**

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi adalah tahap tindakan / aksi, dimana semua perencanaan yang dirumuskan menjadi kebijakan yang dioperasionalkan (Denhardt, 1995:253).

Kamus Webster, dalam Solichin Abdul Wahab, (1990:64) merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out*; (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Selanjutnya dalam memahami implementasi kebijakan berarti berusaha memahami apa yang selanjutnya terjadi sesudah sesuatu program dilaksanakan atau dirumuskan. Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Solichin Abdul Wahab (1990:65), menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa :

Memahami apa yang sebenarnya terjadi sesudah sesuatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan negara, yang mencakup baik usaha-usaha mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Menurut pandangan tersebut diatas, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan . Sedangkan tujuan studi implementasi yang paling pokok adalah mempelajari bagaimana kinerja suatu kebijakan publik, serta mengkaji secara kritis faktor-faktor yang mempengaruhi suatu kebijakan dalam mencapai tujuan kebijakan (Effendi, 2000).

Hoogwood dan Gunn (1986:196) dalam Solichin Abdul Wahab (2002:60), mengatakan bahwa :

salah satu penyebab pokok mengapa timbul hasrat yang besar dari para ahli terhadap masalah implementasi kebijakan adalah ditemukannya bukti-bukti ketidakefektifan kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah ... pemerintah di dunia ini sebenarnya baru mampu untuk mengesahkan kebijakan dan belum sepenuhnya mampu untuk menjamin bahwa kebijakan yang telah disahkan itu benar-benar akan menimbulkan dampak atau perubahan-perubahan tertentu yang diharapkan.

Dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi

dari pelaksanaan kebijakan) yang disebut *implementation gap* Andrew Dunsire (1978)

Selanjutnya Walter Williams (1971;1975) mengatakan Besar kecilnya *implementation gap* sedikit banyak tergantung pada *implementation capacity* yaitu kemampuan suatu organisasi / aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat tercapai.

Suatu kebijakan pemerintah yang telah dikeluarkan dalam implementasinya mengandung resiko kegagalan. Hogwood dan Gunn (1986) membagi kegagalan kebijakan kedalam dua kategori yaitu : (1) tidak terimplementasikan (*not implementation*); dan (2) implementasi yang tidak berhasil (*unsuccessful implementation*)

Kebijakan tidak terimplementasikan karena : (1) Pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama; (2) Bekerja tidak efisien; (3) Bekerja setengah hati; (4) Tidak sepenuhnya menguasai permasalahan; (5) Permasalahan yang digarap diluar jangkauan kekuasaannya. Sementara itu implementasi yang tidak berhasil disebabkan karena : (1) Pelaksanaannya jelek (*bed execution*); (2) Kebijakannya jelek (*bed policy*); (3) Kebijakan bernasib jelek (*bad luck*).

Solichin Abdul Wahab (1997:63), menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari 3 sudut pandang yaitu : (1) Sudut pandang pusat (*the center*), yang menekankan perhatian pada sejauh manakah tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran resmi kebijakan telah tercapai, dan

alasan apakah yang menyebabkan tujuan / sasaran tertentu tercapai atau tidak; (2) Sudut pandang pejabat-pejabat pelaksana dilapangan (*the periphery*), yang memfokuskan kajian pada tindakan atau perilaku para pejabat dan instansi-instansi di lapangan dalam upaya untuk menanggulangi gangguan yang terjadi di wilayah kerjanya yang disebabkan oleh usaha-usaha dari pejabat-pejabat lain di luar instansinya demi berhasilnya kebijakan baru; (3) Sudut pandang Kelompok Sasaran (*target group*), yang memusatkan perhatian pada permasalahan apakah dampak positif dan persepsi kelompok sasaran.

Dalam penelitian ini implementasi kebijakan akan dilihat dari sudut pandang pejabat pelaksana di lapangan, dan fokus kajian seperti tersebut diatas akan diamati di lokasi penelitian.

3. Identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi

Sudah banyak para pakar mengemukakan teori yang menjelaskan dan membahas tentang implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Menurut Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn dalam Solichin Abdul Wahab (2002:71), untuk dapat mengimplementasikan kebijaksanaan negara secara sempurna maka diperlukan persyaratan : (1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan / Instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan / kendala yang serius; (2) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai; (3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia; (4) Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu

hubungan kausalitas yang andal; (5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya; (6) Hubungan saling ketergantungan harus kecil; (7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan; (8) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam uritan yang tepat; (9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna; (10) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Van Meter dan Van Horn dalam Solichin Abdul Wahab (2002:78), mengemukakan bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas yang saling berkaitan. Variabel-variabel itu adalah : (1) Ukuran dan tujuan kebijakan; (2) Sumber-sumber kebijakan; (3) Ciri-ciri atau sifat instansi / badan pelaksana; (4) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan; (5) Sikap para pelaksana; (6) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Solichin Abdul Wahab (2002:81), mengatakan bahwa variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi adalah : (1) Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan; (2) Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi; (3) Pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Edward III (1980;10), menyebutkan empat variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik, yaitu : (1) Komunikasi (*communication*); (2) Sumberdaya (*resources*); (3) Disposisi atau sikap-sikap (*disposition or attitudes*); (4) Struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

Melihat rumusan pendapat para ahli tersebut diatas, pada dasarnya terdapat unsur kesamaan tujuan yang akan dicapai dalam hal mempelajari implementasi yaitu kesuksesan implementasi kebijakan, namun teori Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn lebih menitikberatkan kajiannya pada kesempurnaan sebuah implementasi kebijakan dengan pendekatan dari atas (*topdown approach*), Van Meter dan Van Horn lebih menitikberatkan pada prosedur-prosedur implementasi kebijakan, teori Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier menekankan pada kerangka analisis implementasi kebijakan. Sedangkan teori Edward III menitikberatkan kajiannya pada kinerja implementasi kebijakan.

Kebijakan yang diteliti dalam penelitian ini sangat berkaitan dengan Komunikasi kelembagaan, ketersediaan Pegawai (Sumber Daya Manusia), Sikap para pelaksana di lapangan dan juga Struktur Birokrasi instansi pelaksana kebijakan, hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Edward III.

Oleh karena itu dalam penelitian ini penulis mengambil rujukan teori Edward III yang menyebutkan empat variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik, yaitu : (1) Komunikasi (*communication*); (2) Sumberdaya (*resources*); (3) Disposisi atau sikap-sikap (*disposition or*

attitudes); (4) Struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Variabel-variabel tersebut akan diamati pengaruhnya terhadap kinerja implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan kepada pemerintah kabupaten/kota di Pemerintah Kabupaten Semarang

B. Komunikasi

Arti komunikasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah "hubungan", sedang menurut Stephen P. Robbins (2001:310), komunikasi adalah pentransferan dan pemahaman makna.

Menurut Harold Koontz (1967:680), komunikasi adalah cara yang diketahui untuk memindahkan gagasan-gagasan mengenai tujuan-tujuan kelompok. Selanjutnya dikatakan komunikasi yang baik adalah didasarkan atas kepekaan yang serupa terhadap kepribadian orang lain dan suatu ikhtiar yang saksama untuk memahami anggapan dan tingkah laku mereka

Fungsi komunikasi menurut Robin (2001:310), adalah kendali (kontrol, pengawasan), motivasi, pengungkapan emosional, dan informasi. Model proses komunikasi terdiri dari tujuh bagian yaitu ; (1) Sumber komunikasi; (2) Pengkodean; (3) Pesan; (4) Saluran; (5) Pengkodean; (6) Penerima; dan (7) Umpan balik.

Adapun tujuan komunikasi menurut Keith Davis dlam Sukarna, 2002:94) adalah : (1) Untuk menyediakan keterangan dan pengertian yang diperlukan untuk usaha bersama; (2) Untuk membangkitkan sikap-sikap yang

diperlukan agar supaya terdapat dorongan kerja, kerja sama dan kepuasan kerja

Edward III (1980:10) menjelaskan bahwa persyaratan utama bagi implementasi yang efektif adalah bahwa para pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan, keputusan kebijakan harus disalurkan (*transmission*) kepada orang-orang yang tepat, sehingga komunikasi harus akurat diterima oleh para pelaksana, kemudian jika kebijakan akan diterapkan, maka perintah kebijakan harus diterima dengan jelas (*clarity*), selain itu perintah penerapan harus konsisten (*consistent*)

Melihat rumusan diatas maka komunikasi memainkan peranan penting untuk menggerakkan pegawai sehingga mereka dapat efektif dalam melakukan pekerjaannya, mengingat para pegawai telah memiliki kemahiran dan kemauan kerja.

C. Sumber Daya

Arti sumber daya menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah "yang menjadikan kekuatan, kesanggupan dan kemampuan untuk melakukan sesuatu",

Secara umum sumber daya yang terdapat dalam organisasi dapat dikelompokkan menjadi dua macam yaitu : (1) Sumber daya manusia (*human resources*) dan (2) Sumber daya bukan manusia (*non human resources*). Yang termasuk dalam kelompok sumber daya bukan manusia antara lain modal, mesin, teknologi, bahan-bahan materiil, dan lain-lain.

Sedang menurut Henry Simamora (1997:2), sumber daya pada organisasi dapat dikategorikan atas 4 tipe yaitu : (1) Finansial; (2) Fisik; (3) Manusia; (4) Kemampuan teknologis dan sistem. Dari keempat tipe sumber daya tersebut yang paling penting untuk dimiliki dan diperhatikan adalah sumber daya manusia.

Selanjutnya Simamora mengatakan, untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi yang telah ditetapkan, perlu proses pendayagunaan (*management*). Manajemen sumber daya manusia (*human resources management*) adalah pendayagunaan, pengembangan, penilaian, pemberian balas jasa, dan pengelolaan individu anggota organisasi atau kelompok pekerja.

Ketersediaan dan kelayakan sumberdaya dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting, karena implementasi kebijakan tidak akan berhasil bilamana sumber-sumber yang dibutuhkan tidak cukup memadai, Bridgman dan Davis, 2000 dalam Teguh Yuwono, (2003:123). Sumber-sumber yang dimaksud menurut Edward III (1980:10) adalah : (a) Staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan ketrampilan untuk melaksanakan kebijakan; (b) Informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan inplementasi; (c) Dukungan dari lingkungan untuk mensukseskan implementasi; (d) Wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan; dan (e) Fasilitas-fasilitas lain (seperti : gedung, peralatan, tanah, dan perlengkapan)

D. Disposisi atau sikap-sikap (*disposition or attitudes*)

Disposition menurut arti leksikalnya adalah "kecenderungan atau watak". dan *attitude* adalah "sikap atau kelakuan". A.S. Hornby et.al dalam Sukarna (1992:87) menyebutkan : *attitude is a way of looking at life, away of thinking, feeling or behaving*. Sedang menurut G.R. Terry, *attitude has been described as "...a learned readiness to react in a certain maner which normally involves in part a symbolic act, ...*

Sikap (*attitude*) para pegawai pada dasarnya dapat dibedakan menjadi 2 yaitu : (1) Sikap positif (*positive attitude*) yaitu sikap yang ditujukan atau diarahkan terhadap penerimaan kebijakan; (2) Sikap negatif (*negative attitude*) yaitu sikap yang ditujukan atau diarahkan terhadap penolakan kebijakan. G.R. Terry dalam Sukarna (2002:90) mengemukakan lima saran untuk menimbulkan sikap yang positif dari para pegawai yaitu : (1) Milikilah pandangan yang praktis dan menyeluruh terhadap hidup dan para pekerja; (2) Ambillah bagian yang konstruktif dari setiap persoalan; (3) Bergaullah dengan orang-orang yang berhasil; (4) Berilah orang-orang lain perasaan penting dan perasaan mempunyai harga diri; (5) Resapkanlah tentang nilai-nilai tertentu dalam hidup.

Yang dimaksud disposisi atau sikap-sikap oleh Edward III (1980:89) adalah : (1) Keinginan dari implementor untuk mengetahui bagian-bagian dari kebijakan; (2) Keinginan melaksanakan kebijakan sesuai dengan kehendak pembuat kebijakan. Dalam pengertian ini para implementor mempunyai sudut pandang atau perspektif yang sama dengan pembuat kebijakan, yaitu

mengimplementasikan kebijakan sesuai dengan maksud dan tujuan dari kebijakan tersebut.

Disposisi atau sikap-sikap dari pelaksana kebijakan (*implementor*) menurut Edward III berkaitan dengan penyusunan staf birokrasi (*staffing the bureaucracy*) dan pemberian insentif (*incentives*).

Dari beberapa pengertian tersebut diatas dapat diambil pengertian bahwa disposisi adalah sikap-sikap dari para pelaksana kebijakan atau penerima kebijakan terhadap perintah kebijakan. Dalam penelitian ini sikap-sikap tersebut akan dipelajari dari cara penerima kebijakan mengimplementasikan kebijakan dan menjabarkannya ke dalam bentuk pelayanan kepada masyarakat.

E. Struktur Birokrasi

Arti struktur menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah "susunan". Menurut Stephen P. Robbins (2001:282) struktur suatu organisasi didefinisikan sebagai tugas-tugas yang secara formal dibagi-bagi, dikelompokkan, dan dikoordinasi.

Sedangkan menurut Henry Simamora (1997:81) struktur organisasi adalah hubungan pelaporan formal, tingkat dan jenis divisi pekerja, serta merupakan alat mengkoordinasikan berbagai bagian.

Edward III (1980:125) menjelaskan ada 2 karakteristik utama dari struktur birokrasi yaitu : (1) Prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar (*Standard Operating Procedures / SOPs*); (2) Fragmentasi (*fragmentation*). atau dengan kata lain pada dasarnya suatu kebijakan seringkali melibatkan

beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implementasinya, sehingga memerlukan adanya koordinasi yang efektif di antara lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang terlibat dan tanpa adanya koordinasi yang efektif tidak mungkin implementasi kebijakan berhasil dengan baik.

Dari pengertian ini Struktur Birokrasi dapat diartikan sebagai *guidelines* atau Norma Standar dan Mekanisme Ketatalaksanaan kewenangan Bidang Pertanahan yang telah diterbitkan oleh Pemerintah Pusat untuk Pemerintah Kabupaten/Kota, dan jalannya koordinasi dalam pelaksanaan tugas-tugas implementasi kebijakan di lokasi penelitian

BAB III METODE PENELITIAN

A. Perspektif Pendekatan Penelitian

Penelitian yang penulis lakukan merupakan penelitian bidang ilmu sosial. Menurut Muh Nasir dalam Sundarso (2003:31), menyatakan bahwa penelitian ilmu sosial merupakan suatu proses yang terus menerus kritis dan terorganisasi untuk mengadakan analisa dan memberikan interpretasi terhadap fenomena sosial yang mempunyai hubungan yang kait-mengkait. Sofian Effendi dalam Sundarso (2003:12), mengemukakan bahwa tujuan pokok penelitian sosial adalah menerangkan fenomena sosial. Dalam penelitian ini, fenomena sosial tersebut digunakan untuk memahami persoalan implementasi kebijakan dan bermaksud sekaligus untuk meningkatkan efektivitas implementasi.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif atau penelitian kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2004:3) mendefinisikan metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dihadapi.

Metode tersebut lebih mudah menyesuaikan dengan kondisi lapangan, lebih peka terhadap pola/nilai dan bahkan data yang ada di lapangan (Moleong, 1999:5). Kemudian untuk mempertajam gambaran terhadap fenomena yang diteliti, maka interpretasi langsung dari fenomena/kejadian memperoleh prioritas yang tinggi dalam penelitian kualitatif dari pada interpretasi terhadap pengukuran data.

B. Fokus Penelitian

Penentuan fokus penelitian memiliki dua tujuan yaitu (1) membatasi studi; (2) menetapkan kriteria inklusi-inklusi untuk menyaring informasi yang mengalir masuk, Moleong (2002:237).

Untuk lebih memusatkan perhatian pada masalah implementasi kebijakan yang diteliti, penulis memfokuskan perhatian pada kinerja dari proses implementasi kebijakan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Semarang yang meliputi langkah-langkah yang sudah ditempuh selama ini dan rencana atau kelanjutan dari langkah-langkah yang sudah ditempuh saat ini oleh Pemerintah Kabupaten Semarang untuk mengimplementasikan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat di bidang pertanahan

C. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Kabupaten Semarang Propinsi Jawa Tengah. Secara fisik daerah ini mempunyai wilayah yang luas, banyak terdapat tanah negara, pekerjaan masyarakat sebagian besar petani dan penggarap, mempunyai kawasan industri yang luas, banyak dibutuhkan tanah untuk pembangunan sarana dan prasarana umum, dan banyak tanah-tanah kosong yang belum dimanfaatkan oleh pemilik tanah atau pemiliknya bertempat tinggal diluar daerah. Dengan kata lain wilayah Kabupaten Semarang mempunyai sebagian besar obyek kewenangan yang diatur dalam kebijakan yang diteliti

Selain itu Kabupaten Semarang, sebagai salah satu daerah otonom di

Propinsi Jawa Tengah, telah menindaklanjuti kebijakan yang diteliti dan mengaplikasikannya kedalam bentuk pelayanan kepada masyarakat.

D. Fenomena Penelitian

Fenomena yang akan diamati dalam penelitian ini adalah :

1. Fenomena Komunikasi, yang meliputi :
 - a. Penyaluran (*transmission*) keputusan kebijakan
 - b. Kejelasan (*clarity*) penerima / pelaksana kebijakan
 - c. Konsistensi (*consistent*) penerapan kebijakan
2. Fenomena Sumber Daya, yang meliputi :
 - a. Jumlah, keahlian dan ketrampilan staf untuk melaksanakan kebijakan
 - b. Informasi yang memadai dan relevan untuk keperluan implementasi
 - c. Dukungan dari lingkungan untuk kesuksesan implementasi
 - d. Wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan
 - e. Fasilitas-fasilitas (gedung, peralatan, tanah dan perlengkapan) yang diperlukan untuk keperluan implementasi
3. Fenomena Disposisi / Sikap, yang meliputi
 - a. Penyusunan staf birokrasi
 - b. Pemberian insentif
4. Fenomena Struktur Birokrasi, yang meliputi
 - a. Prosedur-prosedur kerja ukuran dasar
 - b. Keterlibatan lembaga atau organisasi lain dalam proses implementasi

E. Jenis dan Sumber Data

Sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan

tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain (Moleong, 2004:112) Data utama terdiri dari kata-kata dan tindakan yang berkaitan terhadap kinerja implementasi kebijakan, sedang data pendukung terdiri dari dokumen tertulis yang berkaitan dengan proses kinerja implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan kepada pemerintah kabupaten/kota.

Data pendukung dalam penelitian ini berupa dokumentasi, laporan, dan daftar monografi Kantor Pemerintah Kabupaten Semarang, Kantor Pertanahan, Badan Pusat Statistik, Bappeda, dan Instansi lain yang terkait dengan implemetasi kebijakan tersebut.

F. Instrumen Penelitian

Menurut Sugiyono (1998 : 84) menyatakan bahwa instrumen penelitian adalah hal yang digunakan untuk mengukur fenomena alam maupun sosial yang diamati. Kegunaan instrumen penelitian menurut Lexy J. Moleong (2002 : 121) adalah segalanya dari keseluruhan proses

Untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini, digunakan alat bantu berupa Petunjuk umum wawancara, *tape recorder* dan catatan lapang, namun untuk mencari tahu dalam mengumpulkan data, akan lebih banyak bergantung pada diri penulis yang menggunakan diri penulis sebagai alat pengumpul data, hal ini disebabkan karena kompleksnya dan saling terkaitnya permasalahan yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan yang diteliti.

G. Teknik Pemilihan Informan

Informan dalam penelitian ini adalah orang-orang yang benar-benar tahu atau pelaku yang terlibat dalam implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan bidang Pertanahan di Pemerintah Kabupaten Semarang, mereka itu adalah

1. Sekretaris Daerah Kabupaten Semarang
2. Kepala Bagian pemerintahan
3. Kepala Bagian Organisasi
4. Kepala Dinas Pertanahan

Mereka itu adalah merupakan informan kunci yang diharapkan dapat memberikan informasi yang sesuai dengan fokus penelitian. Selain informan kunci, juga digunakan informan biasa yang terdiri dari *stakeholder* terkait yang diharapkan dapat memberikan informasi tambahan bila diperlukan, yaitu antara lain DPRD, Ikatan PPAT, Asosiasi Pengusaha, dan Tokoh Masyarakat.

H. Teknik Pengumpulan Data

. Untuk pengumpulan data dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa cara yaitu :

1. Wawancara

Wawancara mendalam (*indepth interview*) akan digunakan dalam penelitian ini untuk memperoleh data utama Wawancara menurut Lexy J. Moleong (2002:134) adalah percakapan dengan maksud tertentu. Maksud diadakan wawancara menurut Lincoln dan guba (1985:266) dalam Moleong (2002:135) adalah mengkonstruksi mengenai orang, kejadian,

kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain kebulatan. Selanjutnya Patton (1980:197) dalam Moleong (2002:135) membagi wawancara dalam tiga bentuk yaitu : (1) Wawancara pembicaraan informal; (2) Pendekatan menggunakan petunjuk umum wawancara; dan (3) Wawancara baku terbuka. Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan petunjuk umum wawancara. Penulis membuat kerangka dan garis besar pokok-pokok yang ditanyakan secara berurutan agar maksud pokok-pokok yang direncanakan dapat tercakup seluruhnya

2. Dokumentasi

Dokumen adalah setiap bahan tertulis ataupun film baik yang dapat dimanfaatkan untuk menguji, menafsirkan dan meramalkan dipersiapkan untuk penelitian, pengujian suatu peristiwa (Moleong, 2002:161). Dokumen yang akan diambil dalam penelitian ini meliputi referensi buku-buku, monografi, statistik daerah, dan arsip laporan pada lembaga pemerintah / privat yang terkait.

I. Teknik Analisa Data

Menurut Patton (1980 : 268) dalam Moleong (2002:103) analisa data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar.

Proses analisis adalah pertama-tama data dibaca, dipelajari, dan ditelaah dan selanjutnya diadakan reduksi data yang dilakukan dengan membuat abstraksi atau membuat rangkuman inti, proses dan pernyataan-pernyataan

yang perlu dijaga sehingga tetap berada di dalamnya, kemudian dituangkan dalam analisa diskriptif. Disaat yang sama penulis juga mendalami kepustakaan guna mengonfirmasikan teori atau mendialogkan teori dengan hasil penelitian, selain itu juga untuk menjastifikasi adanya teori baru yang barangkali ditemukan

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL

A. DISKRIPSI WILAYAH PENELITIAN

1. Letak Geografis

Kabupaten Semarang sebagai salah satu dari 35 Daerah Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Tengah terletak di daerah perbukitan sebelah Selatan Kota Semarang.

Secara geografis wilayah Kabupaten Semarang berada pada posisi $110^{\circ}14' 54,75''$ sampai dengan $110^{\circ} 39' 3''$ Bujur Timur dan $7^{\circ} 3' 57''$ sampai dengan $7^{\circ} 30'$ Lintang Selatan.

Secara administrasi wilayah Kabupaten Semarang memiliki batas-batas Sebelah Utara berbatasan dengan Kota Semarang dan Kabupaten Demak, Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Boyolali, Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Magelang, Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Temanggung dan Kabupaten Kendal.

2. Luas Wilayah

Kabupaten Semarang memiliki luas wilayah 95.020,67 Ha (950,21 Km²) atau sekitar 2,92 % dari seluruh wilayah Propinsi Jawa Tengah, terdiri dari 511.943 bidang tanah yang terbagi dalam 17 Kecamatan dan 235 Desa/Kelurahan. Dari jumlah bidang tersebut baru sekitar 30 % yang mempunyai sertipikat tanah. Luas wilayah tiap kecamatan, jumlah bidang tanah dan jumlah sertipikat dapat dilihat pada tabel 4.1 berikut ini.

Tabel IV.1
Luas Wilayah, Jumlah Bidang, dan Jumlah Sertipikat tiap
Kecamatan di Kabupaten Semarang Tahun 2004

No.	Kecamatan	Luas Wilayah		Jumlah Bidang Tanah	Jumlah Sertipikat
		Ha	%		
1	Getasan	6.580,0000	6,92	32.362	5.294
2	Tengaran	4.729,0000	4,98	25.316	10.278
3	Susukan	4.886,2020	5,14	30.659	6.290
4	Suruh	6.402,4310	6,74	39.717	9.909
5	Pabelan	4.796,5900	5,05	30.912	4.454
6	Tuntang	5.624,0000	5,92	29.930	9.610
7	Banyubiru	5.440,7360	5,73	30.882	5.234
8	Jambu	6.087,7500	6,41	34.022	7.951
9	Sumowono	5.563,3080	5,85	22.962	4.737
10	Ambarawa	5.612,4600	5,91	41.321	22.088
11	Bawen	5.765,2480	6,07	31.636	8.635
12	Bringin	6.856,6120	7,22	35.503	3.891
13	Bergas	4.758,2140	5,01	24.222	11.522
14	Ungaran	7.394,9140	7,78	45.649	32.201
15	Pringapus	7.809,9200	8,22	18.447	5.624
16	Bancak	3.717,7000	3,91	19.488	1.533
17	Kaliwungu	2.995,5890	3,15	18.915	4.780
	Jumlah	95.020,6740	100	511.943	154.031

Sumber : BPS dan Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, 2004

Dari tabel IV.1 tersebut diatas dapat diketahui bahwa luas wilayah tiap kecamatan merata tiap kecamatan, namun jumlah bidang tanah terbanyak berada di Kecamatan Ungaran dan Ambarawa kedua kecamatan ini adalah pusat perkotaan, sedangkan jumlah bidang yang relatif sedikit berada pada beberapa Kecamatan jauh dari pusat perkotaan yaitu Getasan, Pabelan, Sumowono, dan Bringin. Dengan komposisi kepemilikan tanah seperti ini menunjukkan bahwa konsentrasi kepemilikan tanah terjadi kearah pusat perkotaan.

3. Topografi

Kondisi Topografi wilayah Kabupaten Semarang terdiri dari pegunungan dan perbukitan dengan curah hujan berkisar rata-rata 2.288

mm³ dan suhu harian rata-rata 20,4 C berkisar dari 15,5 C sampai dengan 25,3 C. rata-rata ketinggian adalah 366 m diatas permukaan laut dengan daerah terendah yakni Kecamatan Ungaran dengan ketinggian 310 m diatas permukaan laut dan daerah tertinggi Kecamatan Getasan dengan ketinggian 1.450 m diatas permukaan laut.

4. Penggunaan Tanah

Penggunaan tanah di wilayah Kabupaten Semarang sebagian besar untuk budidaya pertanian lahan kering, dan sebagian lagi untuk permukiman dan pekarangan, hanya sebagian kecil yang digunakan untuk pertanian lahan basah (sawah). Secara rinci penggunaan tanah di Kabupaten Semarang adalah sebagai berikut :

Tabel IV.2
Jenis dan Luas Penggunaan Tanah Di Kabupaten Semarang
Tahun 2004

No	Jenis Penggunaan Tanah	Luas (Ha)	%	Jumlah	%
1	Lahan Basah				
	- Irigasi teknis	5.443	5,73		
	- Setengah teknis	4.192	4,41		
	- Sederhana PU	7.964	8,38		
	- Sederhana Non PU	911	0,96		
	- Tadah hujan	6.312	6,64		
	Sub Jumlah			24.823	26.12
2.	Lahan Kering				
	- Pekarangan/ Perumahan	19.681	20,71		
	- Tegal	28.063	29,53		
	- Hutan rakyat	11.329	11,92		
	- Perkebunan	5.976	6,29		
	- Kolam	10	0,01		
	- Rawa	2.637	2,76		
	- Lain-lain	2.503	2,63		
	Sub Jumlah			70.198	73.88
Jumlah				95.021	100

Sumber : BPS Kabupaten Semarang, 2004

Dari tabel IV.2 diatas dapat diketahui bahwa sebagian besar penggunaan tanah di wilayah Kabupaten Semarang adalah lahan kering yang mencapai 70.198 Ha atau 73.88% lebih dari luas wilayah Kabupaten Semarang, dari jumlah luas tersebut sebagian besar adalah penggunaan untuk tegalan atau pertanian lahan kering yaitu seluas 28.063 Ha atau 29,53%

a. Penggunaan Tanah Lahan Basah (Sawah)

Penggunaan tanah lahan basah (sawah) di Kabupaten Semarang sebagian besar masih menggunakan irigasi yang sederhana baik yang dikerjakan oleh PU maupun swadaya masyarakat desa. Secara rinci penggunaan lahan sawah tiap kecamatan di Kabupaten Semarang adalah sebagai berikut :

Tabel IV.3
Luas Penggunaan Lahan Sawah menurut Kecamatan di Kabupaten Semarang Tahun 2003, dalam Hektar

No	Kecamatan	Irigasi				Tadah Hujan	Jumlah
		Tehnis	Setengah Tehnis	Sederhana PU	Sederhana Non PU		
1	Getasan	0	0	0	0	64	64
2	Tengaran	352	219	90	0	194	855
3	Susukan	884	777	439	0	182	2.282
4	Suruh	1.470	0	762	0	729	2.961
5	Pabelan	759	400	690	0	607	2.456
6	Tuntang	216	339	374	0	559	1.488
7	Banyubiru	295	148	775	11	0	1.229
8	Jambu	199	0	473	0	83	755
9	Sumowono	0	200	401	0	132	733
10	Ambarawa	440	285	0	818	227	1.770
11	Bawen	53	109	806	0	669	1.637
12	Bringin	480	503	283	19	663	1.948
13	Bergas	0	81	988	0	295	1.064
14	Ungaran	0	309	0	0	641	1.938
15	Pringapus	85	294	536	52	371	1.338
16	Bancak	60	217	69	11	835	1.192
17	Kaliwungu	150	311	590	0	61	1.112
	Jumlah	5.443	4.192	7.964	911	6.312	24.883

Sumber : BPS Kabupaten Semarang, 2004

Dari tabel IV.3 tersebut diatas dapat diketahui bahwa penggunaan lahan sawah sebagian besar masih menggunakan irigasi yang sederhana dari PU dengan luas areal mencapai 7.964 Ha atau sebesar 32 %, selain itu penggunaan lahan sawah tadah hujan mencapai 6.312 Ha atau sebesar 25,37 %

b. Penggunaan Tanah Lahan Kering (Bukan Sawah)

Penggunaan tanah lahan kering (bukan sawah) tiap-tiap Kecamatan di Kabupaten Semarang adalah sebagai berikut :

Tabel IV.4
Luas Penggunaan Lahan Kering menurut Kecamatan di Kabupaten Semarang Tahun 2003, dalam Hektar

No	Kecamatan	Pekarangan & Bangunan	Tegalan	Perkebunan	Hutan Negara	Lain-lain
1	Getasan	864	6.986	1	1.315	350
2	Tengaran	1.707	1.927	24	122	94
3	Susukan	1.586	915	0	0	102
4	Suruh	1.886	1.393	0	0	162
5	Pabelan	1.256	706	264	0	115
6	Tuntang	1.169	979	984	0	165
7	Banyubiru	623	2.265	43	284	95
8	Jambu	616	4.154	349	0	214
9	Sumowono	477	3.422	190	636	105
10	Ambarawa	1.069	1.342	190	576	163
11	Bawen	1.400	1.466	541	240	81
12	Bringin	1.859	788	423	1.683	155
13	Bergas	1.179	735	1.630	0	150
14	Ungaran	1.826	2.142	744	429	315
15	Pringapus	617	473	593	4.742	47
16	Bancak	534	600	0	1.302	89
17	Kaliwungu	1.012	769	0	0	102
	Jumlah	19.681	28.063	11.329	11.329	2.503

Sumber : BPS Kabupaten Semarang, 2004

Dari tabel IV.4 diatas dapat diketahui bahwa penggunaan lahan kering untuk budidaya pertanian sebagian besar (52 %) berada di tiga Kecamatan yaitu Getasan, Jambu dan Sumowono sedang Penggunaan untuk pekarangan dan perumahan merata di tiap-tiap Kecamatan .

3. Demografi

Kondisi demografi (kependudukan), wilayah Kabupaten Semarang berdasarkan hasil registrasi penduduk terakhir tahun 2002 tercatat sebanyak 841.137 jiwa. Kepadatan penduduk sebesar 885 jiwa/Km². Secara terperinci keadaan dan jumlah penduduk di Kabupaten Semarang dapat dilihat pada tabel 4.5 berikut :

Tabel IV.5
Jumlah Penduduk, Jumlah Kepala Keluarga dan Kepadatan Penduduk
Kabupaten Semarang Tahun 2003

No	Kecamatan	Jumlah KK	Jumlah Penduduk	Kepadatan Jiwa/Km
1	Getasan	10.164	45.667	694
2	Tengaran	15.132	56.873	1.202
3	Susukan	11.415	43.511	890
4	Suruh	15.932	60.888	951
5	Pabelan	10.532	34.649	722
6	Tuntang	13.981	54.918	976
7	Banyubiru	10.024	37.576	691
8	Jambu	9.700	40.682	668
9	Sumowono	8.124	29.083	523
10	Ambarawa	21.310	83.344	1.485
11	Bawen	16.253	57.065	990
12	Bringin	10.928	39.173	571
13	Bergas	13.448	51.327	1.084
14	Ungaran	28.396	115.149	1.485
15	Pringapus	11.297	42.201	539
16	Bancak	6.054	21.274	572
17	Kaliwungu	7.427	27.757	927
	Jumlah	220.117	841.137	885

Sumber :BPS Kabupaten Semarang, 2004

Dari tabel IV.5 diatas dapat diketahui bahwa persebaran penduduk di Kabupaten Semarang masih belum merata yang ditunjukkan dengan kepadatan penduduk wilayah kecamatan tidak sama satu dengan lainnya. Laju pertumbuhan penduduk di Kabupaten Semarang secara umum cukup rendah, yaitu sekitar 0,41 %. Kondisi tersebut memberi arti bahwa pembangunan

kependudukan khususnya usaha untuk menurunkan angka kelahiran membawa hasil yang nyata.

Dilihat dari mata pencahariannya, penduduk Kabupaten Semarang dapat dilihat dalam tabel IV.6 berikut ini :

Tabel IV.6
Mata Pencaharian Penduduk Kabupaten Semarang Tahun 2002

No	Mata Pencaharian	Jumlah (Orang)	Prosentase (%)
1	Petani	156.456	40.0
2	Pengusaha/wiraswasta	20.071	5.1
3	Buruh Industri	61.184	15.7
4	Buruh Tani	97.847	25.0
5	Nelayan	1.453	0.4
6	PNS /TNI-Polri	22.316	5.8
7	Pensiunan	6.734	1.8
8	Pedagang	19.272	4.9
9	Jasa / lain-lain	5.233	1.3
	Jumlah	390.566	100

Sumber : BPS Kabupaten Semarang, 2004

Berdasarkan tabel IV.6 diatas dapat diketahui bahwa kebanyakan penduduk Kabupaten Semarang bermata pencaharian sebagai petani yaitu sebanyak 156.456 orang atau sekitar 40 %, sedangkan peringkat kedua adalah buruh tani, yaitu sebanyak 97.847 orang atau sekitar 25 %, dan yang paling sedikit adalah nelayan, yaitu 1.453 orang atau sekitar 0,4 %

4. Rencana Struktur Tata Ruang Wilayah Kabupaten Semarang

Perumusan rencana struktur tata ruang wilayah Kabupaten Semarang secara lebih spesifik dimaksudkan untuk mengarahkan sistem pusat-pusat pemukiman (kota dan desa) sesuai dengan hirarki dan fungsinya dalam konteks

pengembangan wilayah yang terintegrasi, dengan memacu perkembangan kota-kota kecil dan pusat pedesaan, serta menstrukturkan meluasnya kegiatan perkotaan

Kegiatan utama yang membentuk struktur tata ruang wilayah kabupaten Semarang serta secara spasial dan fungsional adalah sebagai berikut :

- a. Pusat Administrasi Pemerintahan di Kota Ungaran
- b. Pusat kegiatan perdagangan, sosial dan budaya di Kota Ungaran, Ambarawa dan Salatiga
- c. Jalur transportasi regional yaitu jalur Semarang-Ungaran-Bergas-Bawen-Tuntang-Salatiga-Tengaran-Boyolali-Solo dan jalur Semarang-Ungaran-Bergas-Bawen-ambarawa-Jambu-Magelang-Yogyakarta
- d. Industri pada kawasan sekitar jalur Semarang-Ungaran-Bergas-Bawen, dan Bergas-Pringapus
- e. Pariwisata alam dan budaya di Ungaran, Ambarawa, Bandungan, Jimbaran, Banyubiru, Tuntang dan Kopeng
- f. Perkebunan dan agribisnis di Tuntang, Bringin, Bawen, Ungaran, Bergas, Pringapus, Sumowono, dan Jambu
- g. Pertanian sawah di Suruh, Susukan, Pabelan, dan sekitar Rawa Pening.

B. HASIL PENELITIAN

1. Lahirnya Kebijakan

Untuk mengetahui proses lahirnya kebijakan, penulis mengumpulkan data dengan memfotokopi dokumen Undang-undang, Keputusan Presiden dan Peraturan-peraturan lain yang berkaitan dengan kebijakan yang diteliti yang dikeluarkan oleh pemerintah sejak lahirnya Undang-Undang Otonomi Daerah di Indonesia, yaitu antara lain : UU No.22 Tahun 1999, UU No.25 Tahun 2000, Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001, Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001. Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003, Surat Kepala BPN Nomor 110-1316, dan Surat keputusan Kepala BPN Nomor 2 Tahun 2003. Dari beberapa dokumen yang berhasil penulis kumpulkan tersebut, dapat diurutkan sejarah lahirnya kebijakan sebagai berikut :

Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003 adalah salah satu Kebijakan Pemerintah dalam era Otonomi Daerah. Keppres ini merupakan pelaksanaan prinsip Pasal 2, 4 dan 5 ayat (1) Ketetapan MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam untuk mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu sehingga pengelolaan pertanahan benar-benar dapat menjadi sumber bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Penjelasan umum Keppres No.34 Tahun 2003)

Kebijakan nasional di bidang pertanahan yang tertuang dalam Keppres No.34 Tahun 2003 lahir setelah terjadi tarik ulur kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tarik ulur kewenangan ini terjadi karena antara UU Otonomi Daerah dan peraturan pelaksanaannya terjadi inkonsistensi.

Undang Undang Otonomi Daerah secara jelas mengatur pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kewenangan Pemerintah Pusat meliputi kewenangan penyelenggaraan politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya. Sedangkan kewenangan daerah meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja (Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999). Dalam pembagian kewenangan sebagaimana tersebut diatas, secara jelas Pemerintah telah meletakkan kewenangan bidang pertanahan menjadi kewenangan pemerintah daerah

Dalam implementasi pembagian kewenangan seperti tersebut diatas, terjadi perbedaan yaitu dengan munculnya Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001, yang menyebutkan bahwa Pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan sepenuhnya masih mengacu pada Peraturan, Keputusan, Instruksi dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria / Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang telah ada

Kemudian pada bulan Mei 2001, Pemerintah kembali mengeluarkan Keppres Nomor 103 Tahun 2001 tentang perubahan atas Keppres Nomor

166 Tahun 2000 tentang kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi, dan tata kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Keppres Nomor 30 Tahun 2003. Dalam Keppres ini antara lain ditetapkan bahwa sebagian tugas pemerintahan yang dilaksanakan Badan Pertanahan Nasional di daerah tetap dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sampai dengan ditetapkannya seluruh peraturan perundang-undangan dibidang pertanahan, selambat-lambatnya dua tahun.

Selanjutnya pada tanggal 31 Mei 2003 Keluar Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Dalam Keppres ini antara lain disebutkan bahwa sebagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Bersamaan dengan keluarnya Keppres Nomor 34 Tahun 2003, pada tanggal 31 Mei 2003 keluar Surat Kepala BPN Nomor 110-1316 tentang penjelasan Keppres Nomor 34 Tahun 2003. Dalam angka 3 surat ini disebutkan bahwa berkaitan dengan pelaksanaan tugas bidang pertanahan oleh pemerintah kabupaten/kota tidak disertai dengan mobilisasi atau perpindahan pegawai dilingkungan BPN menjadi pegawai daerah yang bersangkutan. Ketentuan mengenai kepegawaian akan diatur lebih lanjut.

Terbitnya Keppres Nomor 34 Tahun 2003 telah mengakibatkan pembagian tugas dan kewenangan antara Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Instansi vertikal dibawahnya yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi

serta Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota

Pada Pasal 1 butir a Keppres 34 Tahun 2003, ditugaskan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk melakukan langkah-langkah percepatan penyusunan Rancangan Undang-Undang Penyempurnaan UU Nomor 5 Tahun 1960 (Undang-Undang Pokok Agraria) dan Rancangan Undang-Undang Hak Atas Tanah serta Peraturan perundang-undangan lain di bidang pertanahan.

Kemudian pada Pasal 1 butir b, ditugaskan kepada BPN untuk melakukan pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan yang meliputi : (1) Penyusunan basis data dan tanah-tanah aset negara, pemerintah, pemerintah daerah di seluruh Indonesia; (2) Penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan pemilikan tanah yang dihubungkan dengan *e-government*, *e-commerce*, *e-payment*; (3) Pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan *landreform* dan pemberian hak atas tanah; (4) Pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistem informasi geografi dengan mengutamakan penetapan zona sawah beririgasi dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional.

Pada pasal 2 ditugaskan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian tugas pemerintah dibidang pertanahan yang

meliputi : : (1) Pemberian ijin lokasi; (2) Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; (3) Penyelesaian sengketa tanah garapan; (4) Penyelesaian masalah ganti rugi kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; (5) Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; (6) Penetapan dan penyelesaian masalah tanah hak ulayat; (7) Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; (8) Pemberian ijin membuka tanah; (9) perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Pada Pasal 3 Keppres 34 Tahun 2003 ditugaskan kepada Badan pertanahan Nasional untuk menyusun norma-norma dan/atau standardisasi mekanisme ketatalaksanaan, kualitas produk dan kualifikasi sumber daya yang diperlukan untuk pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 berlaku sejak tanggal diundangkan yaitu tanggal 31 Mei 2003, tetapi tugas-tugas pemerintah dibidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3, secara efektif dilaksanakan oleh Pemerintah kabupaten/kota selambat-lambatnya tanggal 31 Agustus 2003.

Sebagai tindak lanjut Pasal 3 Keppres Nomor 34 Tahun 2003, pada tanggal 28 Agustus 2003 dikeluarkan Surat Keputusan Kepala BPN Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan standar mekanisme ketatalaksanaan kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

2. Faktor-Faktor yang Akan Dianalisis

Dalam melaksanakan penelitian, penulis menggunakan acuan teori yang dikemukakan oleh Edward III, oleh karena itu dalam penelitian ini, penulis menitikberatkan kajian pada faktor-faktor yang akan dianalisis, yaitu faktor internal dari Pemerintah Kabupaten Semarang yang meliputi 4 variabel : Komunikasi, Sumber daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi.

Komunikasi dalam penelitian ini meliputi penyaluran, kejelasan dan konsistensi perintah kebijakan yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten Semarang dan pertanggungjawaban yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Semarang atas pelaksanaan kebijakan yang diterimanya kepada Pemerintah Pusat

Sumber daya dalam penelitian ini adalah jumlah Pegawai / staf bekal ketrampilan dan keahlian, informasi, dukungan lingkungan, Sarana dan Prasarana dari Pemerintah Kabupaten Semarang yang dipersiapkan untuk melaksanakan tugas kewenangan bidang pertanahan

Disposisi dalam penelitian ini adalah sikap-sikap dari Pemerintah Kabupaten Semarang dalam menerima perintah kebijakan dan tindakan yang diambil kemudian setelah dikeluarkannya perintah kebijakan.

Struktur Birokrasi dalam penelitian ini adalah pelaksanaan norma standar dan mekanisme ketatalaksanaan kewenangan bidang pertanahan dan koordinasi antara Pemerintah Kabupaten Semarang dengan Instansi terkait dalam melaksanakan perintah kebijakan

3. Implementasi kebijakan

Implementasi adalah tahap tindakan / aksi, dimana semua perencanaan yang dirumuskan menjadi kebijakan yang dioperasionalkan (Denhardt, 1995:253). Untuk mengetahui tahap tindakan/proses melaksanakan kebijakan pelimpahan kewenangan bidang pertanahan pada lokasi penelitian, penulis mengadakan wawancara dengan informan di Pemerintah Kabupaten Semarang

Di Pemerintah Kabupaten Semarang penulis direkomendasikan ke Asisten I bidang Pemerintahan, dalam wawancara dengan penulis Asisten I hanya memberikan himbauan agar penulisan dari penelitian yang dihasilkan betul-betul mengungkapkan hal yang sebenarnya terjadi dan diharapkan dapat memberikan masukan-masukan bagi perbaikan implementasi dimasa yang akan datang. Asisten I juga memberikan arahan agar penulis menemui Kepala Bidang Pemerintahan dan Kepala Bidang Organisasi yang mengetahui secara persis atas implementasi kebijakan yang diteliti.

Dari hasil wawancara dengan Kabag Pemerintahan dan Kabag Organisasi, penulis mendapatkan data-data bahwa Kebijakan bidang pertanahan yang kewenangannya dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota sebagaimana tertuang dalam Keputusan Presiden No.34 Tahun 2003 dalam implementasinya belum dapat dilaksanakan di Pemerintah Kabupaten Semarang secara keseluruhan.

Sebelum dikeluarkan Keppres Nomor 34 Tahun 2003, Pemerintah Kabupaten Semarang dengan Perda Nomor 9 Tahun 2001 telah

membentuk Dinas Pertanahan sebagai perangkat pemerintah daerah yang melaksanakan tugas bidang pertanahan dan bertanggung jawab kepada Bupati Semarang. Perda ini mengatur tentang Susunan organisasi dan tata kerja Dinas Pertanahan Kabupaten Semarang dan menetapkan Kantor Pertanahan sebagai Dinas Pertanahan

Dengan dikeluarkannya Keppres Nomor 34 Tahun 2003, Pemerintah Kabupaten Semarang mengambil tindakan sebagai berikut :

1. Menetapkan tetap berlakunya Perda Nomor 9 Tahun 2001 dan mengakui Kantor Pertanahan sebagai Dinas Pertanahan, dengan asumsi berdasarkan Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa setiap kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah harus disertai dengan penyerahan P3D-nya
2. Membuat analisis potensi dan beban kerja dengan pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan kepada masyarakat yang dituangkan dalam bentuk Matrik Kajian Kelembagaan Pelaksanaan Kewenangan Bidang Pertanahan dengan dua pilihan yaitu : **Pertama**, Dinas Pertanahan berdiri sendiri terlepas dari Kantor Pertanahan; **Kedua**, Dinas Pertanahan dilekatkan pada Kantor Pertanahan. Secara terperinci hasil analisis yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten Semarang tersebut adalah sebagai berikut :

Matrik IV.1
Kajian Kelembagaan Pelaksanaan Kewenangan Bidang
Pertanahan

No	Kelembagaan	Dinas Pertanahan Berdiri Sendiri	Dinas Pertanahan Melekat pada BPN
1	Kewenangan	Hanya 4 kewenangan yang dapat dilaksanakan dari 9 kewenangan yang harus dilaksanakan	9 kewenangan dapat dilaksanakan seluruhnya
2	Organisasi	Birokratis miskin fungsi kaya struktur	Birokratis ramping struktur kaya fungsi
3	Pengembangan kelembagaan	Lamban karena hanya memiliki sebagian kewenangan	Sangat mudah karena melaksanakan seluruh kewenangan
4	Legalisasi	Peraturan Daerah	Peraturan Daerah dan Keppres
5	Pertanggungjawaban	Bupati melahi Sekda	Bupati melalui Sekda dan Kepala BPN
6	Hubungan Kerja	Koordinasi Administrasi	Koordinasi administrasi dan teknis
7	Personil	Harus disiapkan Pemkab	Tidak perlu menyiapkan
8	Belanja Pegawai	Menjadi beban APBD	Tidak membebani APBD
9	Eselonering	Eselon II.B	Eselon III.A
10	Sumber Daya Manusia	Tidak tersedia tenaga ahli	Tersedia tenaga ahli
11	Sumber Keuangan	APBD mumi	APBD dan APBN
12	Pengelolaan Keuangan	Kas Daerah	Kas Daerah dan Kas Negara
13	Dukungan terhadap PAD	Terbatas	Berpotensi besar
14	Asset	Menyediakan asset baru	Tidak perlu menambah aset baru
15	Pengawasan	Bawasda	Bawasda, BPKP dan BPN
16	Fungsi	Melaksanakan sebagian kewenangan bidang pertanahan	Melaksanakan seluruh kewenangan bidang pertanahan
17	Tingkat Otonomi	Rendah	Tinggi
18	Standar Pelayanan	Belum mendapat pengakuan Nasional/Publik	Mendapat pengakuan Nasional/Publik

Sumber : Pemerintah Kabupaten Semarang, 2004

Berdasarkan hasil analisis pada matrik tersebut diatas Pemerintah Kabupaten Semarang memilih bentuk pelaksanaan kewenangan oleh Dinas Pertanahan yang dilekatkan kepada Kantor Pertanahan. Dengan demikian tugas-tugas bidang pertanahan yang kewenangannya dilimpahkan kepada Pemerintah Kabupaten dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan dengan nama Dinas Pertanahan.

Selanjutnya untuk mengetahui secara lebih terperinci Pekerjaan yang telah dilaksanakan oleh Dinas Pertanahan sejak berlakunya Keppres Nomor 34 Tahun 2003, penulis mengadakan wawancara dengan informan di Dinas Pertanahan. Dari hasil wawancara diperoleh data bahwa dari 9 kewenangan yang

dilimpahkan baru tiga jenis kewenangan yang dilaksanakan yaitu sebagai berikut :

1. Kewenangan Pemberian Ijin Lokasi

Untuk kewenangan Pemberian Ijin Lokasi, pekerjaan yang dilaksanakan oleh Dinas Pertanahan meliputi pemeriksaan berkas, rapat koordinasi, peninjauan lokasi, penyiapan berita acara koordinasi, pembuatan peta, sampai dengan konsep penetapan ijin lokasi,, sedangkan penandatanganan ijin lokasi oleh Bupati Semarang.

Permohonan ijin lokasi yang telah diselesaikan/diberikan ijin sejak berlakunya Keppres Nomor 34 Tahun 2003 adalah sebagai berikut :

Tabel IV.7
Realisasi Pemberian Ijin Lokasi Sejak berlakunya
Keppres No.34 Tahun 2003 sampai dengan Bulan Agustus
2004

No	Nama Pemohon /Peruntukan	Letak Tanah	Luas (Ha)	Ijin Lokasi Nomor dan Tgl
1	PT. HLS STAR WIG Industri Rambut Palsu	Ds. Randugunting Ds. Harjosari Kec.Bergas dan Bawen	1,1500	460/1332.2/2003 29-10-2003
2	PT. INDOBEL QUALITA USAHA Rumah Sakit	Ds. Bener Kec. Tengaran	2,2524	460/1330/2003 28-10-2003
3	PT. PELITA SEJAHTERA	Ds. Derekan Kec. Bawen	2.6307	460/139/2004 15-01-2004
4	William T.	Ds. Randugunting Kec. Bergas	1,7705	460/2731/2004 15-03-2004
5	PT MARINO PUTRA	Ds. Doplang Kec. Bawen	3.0000	460/613/2004 06-5-2004
6	CV PUTRA KEMENANGAN	Ds. Pabelan Kec. Pabelan	1,7840	460.05/06/A.16/III/04 12-08-2004
	Jumlah		12,5876	

Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, 2004

Dari tabel IV.7 diatas dapat diketahui bahwa permohonan ijin lokasi di lokasi penelitian sejak berlakunya Keppres Nomor 34 tahun 2003 cukup besar yaitu mencapai luas 12,5876 Hektar

dengan jumlah pemohon 6 Badan Hukum. Hal ini karena Wilayah Kabupaten Semarang mempunyai letak yang strategis diantara tiga kota besar di Propinsi Jawa Tengah yaitu Jogja, Solo dan Semarang (Joglosemar), dan Kabupaten Semarang masih terbuka luas untuk usaha sektor industri.

2. Kewenangan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum

Kegiatan yang telah dilakukan oleh Dinas Pertanahan adalah Pengadaan Tanah untuk Jalan Lingkar Ambarawa, pekerjaan yang dilakukan meliputi : penetapan lokasi, pembentukan panitia pengadaan tanah, penyuluhan, inventarisasi, pengumuman hasil inventarisasi, musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian, penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian, penyusunan daftar nominatif dan pelaksanaan pembayarannya serta pelepasan haknya

a. Penetapan Lokasi

Lokasi pengadaan tanah untuk jalan lingkar Ambarawa ditetapkan oleh Bupati Semarang dengan SK tanggal 30-10-2003 Nomor : 460/0411A/2003 meliputi 5 desa/kelurahan di Kecamatan Ambarawa yaitu Tambakboyo, Bejalen, Panjang, Pojoksari, Ngampin. dan 2 desa/kelurahan di Kecamatan Bawen yaitu Kelurahan Bawen dan Desa Asinan

b. Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah

Panitia Pengadaan Tanah dibentuk dengan SK Bupati Nomor : 490/0413.1/2003 Tanggal 30 Oktober 2003 yang beranggotakan 12 orang dengan susunan kepanitiaan sebagai terlihat pada tabel IV.8 berikut :

Tabel IV.8
Susunan Panitia Pengadaan Tanah bagi
Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum di
Kabupaten Semarang Tahun 2003

No	Jabatan	Kedudukan dalam Panitia
1	Bupati	Penanggung Jawab
2	Sekretaris Daerah	Ketua merangkap Anggota
3	Kepala Dinas Pertanahan	Wakil Ketua merangkap Anggota
4	Kepala Sub Dinas Hak-Hak Atas Tanah	Sekretaris merangkap Anggota
5	Asisten Pemerintahan	Anggota
6	Kepala Bagian Pemerintahan	Anggota
7	Kepala Bagian Hukum	Anggota
8	Kepala Dinas Pekerjaan Umum	Anggota
9	Kepala Dinas Pertanian	Anggota
10	Camat setempat	Anggota
11	Kepala Desa/Kelurahan setempat	Anggota
12	Kepala Kantor Pelayanan PBB	Anggota

Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, 2004

c. Penyuluhan

Penyuluhan telah dilakukan oleh Tim Pengadaan Tanah minimal 3 kali terhadap para pemilik tanah dan bangunan pada tiap-tiap desa/kelurahan yang terkena rencana jalan lingkar Ambarawa

Materi penyuluhan adalah mengenai pentingnya sarana Jalan Lingkar Ambarawa sehingga membutuhkan tanah milik masyarakat, dan dalam materi penyuluhan dibuka dialog

interaktif dengan masyarakat yang tanahnya terkena rencana jalan

d. Inventarisasi

Dari hasil inventarisasi terhadap tanah-tanah yang terkena proyek pengadaan tanah untuk jalan lingkaran Ambarawa, tercatat sebanyak 276 pemilik tanah yang terkena rencana jalan di 8 Desa/Kelurahan yang terdiri dari 280 bidang tanah dengan jumlah luas mencapai 216.362 M². Hasil inventarisasi juga menyebutkan ada 2 Desa/Kelurahan baru yang terkena rencana jalan yaitu Kelurahan Kupang dan Lodoyong, sedangkan untuk Desa Asinan yang sudah ditetapkan dengan SK Bupati tidak terkena rencana jalan

Secara terperinci hasil inventarisasi terhadap tanah-tanah yang terkena proyek pengadaan tanah untuk jalan lingkaran Ambarawa adalah sebagai berikut :

Tabel IV.9
Jumlah Desa dan Bidang Tanah yang Terkena
Proyek Pengadaan Tanah Jalan Lingkaran Ambarawa
Tahun 2004

No	Desa / Kelurahan	Jumlah Bidang	Jumlah Pemilik	Jumlah Luas (M ²)
1	Ngampin	67	67	13.692
2	Panjang	25	25	17.521
3	Kupang	8	7	3.604
4	Pojoksari	26	24	16.242
5	Lodoyong	12	12	36.106
6	Tambakboyo	63	62	19.778
7	Bejalen	9	9	9.385
8	Bawen	27	25	36.000
	Jumlah	280	276	216.362

Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, 2004

Dari hasil inventarisasi tersebut pada tabel IV.9 diatas, dapat diketahui bahwa jumlah pemilik tanah yang terkena proyek pengadaan tanah sebagian besar berada pada dua desa yaitu Tambakboyo dan Ngampin, namun jumlah luas tanah terbanyak berada di Kelurahan Kupang yaitu 36.106 M² dengan jumlah pemilik 12 orang.

e. Musyawarah untuk penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Pelaksanaan musyawarah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian telah dilakukan oleh Panitia Pembebasan Tanah di tiap-tiap desa/kelurahan yang terkena proyek jalan lingkar. Dari beberapa 3 kali musyawarah telah disepakati besarnya uang ganti kerugian di Kelurahan Tambakboyo, Kupang, Lodoyong, Bejalen, sebagian Kelurahan Panjang dan sebagian Kelurahan Bawen, untuk tanah pertanian sebesar Rp. 40.000,00/M² dan untuk tanah perumahan (non pertanian) berkisar antara Rp. 42.500,00 sampai dengan Rp. 45.000,00/M².

3. Pelaksanaan Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian dan Santunan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan

Pekerjaan yang telah dilaksanakan dalam penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan pengadaan tanah untuk jalan lingkar Ambarawa adalah :

- a. Pembentukan Panitia Pembebasan Tanah Kabupaten Semarang dengan susunan kepanitiaan sebagai terlihat pada tabel berikut

Tabel IV.10
Susunan Panitia Pembebasan Tanah Kabupaten Semarang
Tahun 2003

No.	Jabatan	Kedudukan dalam Panitia
1	Bupati	Ketua merangkap Anggota
2	Kepala Dinas Pertanahan	Wakil Ketua merangkap Anggota
3	Asisten Pemerintahan	Sekretaris I
4	Kepala Sub Dinas Hak-hak Atas Tanah	Sekretaris II
5	Kepala Dinas Pekerjaan Umum	Anggota
6	Kepala Dinas Pertanian	Anggota
7	Camat setempat	Anggota
8	Lurah/Kepala Desa setempat	Anggota
9	Kepala Kantor Pelayanan PBB	Anggota

Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, 2004

- b. Pemberian ganti kerugian dan santunan tanah untuk pengadaan tanah jalan lingkaran Ambarawa telah dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak atas tanah yang dilakukan oleh masyarakat pemilik tanah kepada Pemerintah Kabupaten Semarang berdasarkan Berita Acara Panitia Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum Kabupaten Semarang tanggal 5 Maret 2004 Nomor : 500/BAPT.01/III/2004.

Kinerja implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Dinas Pertanahan Kabupaten Semarang telah sesuai dengan *guidelines* yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, sebagaimana tersebut pada Surat

Keputusan Kepala BPN No.2 Tahun 2003. Pencapaian *guidelines* tersebut adalah sebagai berikut

Tabel IV.11
Kualitas Produk dan Kualifikasi SDM Kewenangan Bidang
Pertanahan yang dilaksanakan oleh Dinas Pertanahan Kabupaten
Semarang

No	Bidang	Kualitas Produk	Kualifikasi SDM
1	Pemberian Ijin Lokasi	<ul style="list-style-type: none"> • Surat Keputusan Bupati Semarang tentang ijin lokasi • Laporan tertulis ditandatangani Bupati Semarang kepada Kepala BPN melalui Kakanwil BPN Prop Jateng 	<ul style="list-style-type: none"> • Kursus Dasar Pertanahan • Kursus pengatur pertanahan • Diklat Ajudikasi • Sarjana Pertanahan
2	Pengadaan Tanah	<ul style="list-style-type: none"> • SK Penetapan Lokasi • SK Panitia Pengadaan Tanah • Berita Acara penyuluhan • Peta Bidang Tanah • Daftar Inventarisasi • Pengumuman hasil inventarisasi • Penetapan perubahan • Berita Acara musyawarah • Keputusan panitia tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian • Berita Acara Penaksiran • Surat Pelepasan Hak • Sertipikat hak atas tanah • Laporan tertulis ditandatangani Bupati Semarang 	<ul style="list-style-type: none"> • Kursus Dasar Pertanahan • Kursus pengatur pertanahan • Diklat Ajudikasi • Sarjana Pertanahan
3	Pemberian Ganti Kerugian	<ul style="list-style-type: none"> • SK tim Wasdal • Berita Acara Musyawarah • Laporan tertulis ditandatangani oleh Bupati Semarang 	<ul style="list-style-type: none"> • Kursus Dasar Pertanahan • Kursus pengatur pertanahan • Diklat Ajudikasi • Sarjana Pertanahan

Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, 2004

Pencapaian *guidelines* sebagaimana tersebut pada tabel IV.11 diatas adalah karena Dinas Pertanahan tidak lain adalah Kantor Pertanahan, oleh karena itu dalam pelaksanaan tugas implementasi kebijakan tidak terjadi permasalahan.

4. Penyimpangan Kebijakan

Pelaksanaan kebijakan oleh Kantor Pertanahan sebagaimana tersebut diatas adalah menyimpang dari isi dan tujuan Keppres Nomor 34 tahun 2003, khususnya Pasal 2 ayat (1) dan (2), yang menyebutkan

bahwa Sebagian Kewenangan di bidang pertanahan tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota

Pemerintah Kabupaten Semarang tidak melaksanakan kebijakan dengan sumber daya Pemerintah Kabupaten Semarang tetapi menggunakan sumber daya Pemerintah Pusat (BPN) yaitu Kantor Pertanahan untuk melaksanakan tugas-tugas kebijakan, seharusnya pemerintah Kabupaten Semarang melaksanakan kebijakan dengan sumber daya pemerintah daerah sendiri.

Penyimpangan dalam implementasi kebijakan yang terjadi di lokasi penelitian dapat dikatakan sebagai *implementation gap*, sebagaimana dikatakan oleh Andrew Dunsire (1978) dalam Solichin Abdul Wahab (1967:62), bahwa dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan) yang disebut *implementation gap*

Selanjutnya Walter Williams (1971;1975) dalam Solichin Abdul Wahab (1967:62), mengatakan Besar kecilnya *implementation gap* sedikit banyak tergantung pada *implementation capacity* yaitu kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat tercapai.

Kemampuan organisasi yang seharusnya melaksanakan kebijakan dalam penelitian ini yaitu Pemerintah Kabupaten Semarang adalah terbatas karena tidak mendapatkan pelimpahan sumber daya dari Pemerintah Pusat, sehingga tidak ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat tercapai.

Dalam situasi seperti tersebut diatas, pendapat Hogwood dan Gunn (1986) dalam Solichin Abdul Wahab (1967:63), yang menyatakan bahwa Suatu kebijakan pemerintah yang telah dikeluarkan dalam implementasinya mengandung resiko kegagalan, mendekati kenyataan.

Kegagalan kebijakan menurut Hogwood dan Gunn dibagi kedalam dua kategori yaitu : (1) tidak terimplementasikan (*not implementation*); (2) implementasi yang tidak berhasil (*unsuccessful implementation*). Dalam penelitian ini kegagalan kebijakan adalah tidak terimplementasikan (*not implementation*).

Selanjutnya Hogwood dan Gunn mengatakan kebijakan tidak terimplementasikan karena : (1) Pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama; (2) Bekerja tidak efisien; (3) Bekerja setengah hati; (4) Tidak sepenuhnya menguasai permasalahan; (5) Permasalahan yang digarap diluar jangkauan kekuasaannya. Sementara itu implementasi yang tidak berhasil disebabkan karena : (1) Pelaksanaannya jelek (*bed execution*); (2) Kebijakannya jelek (*bed policy*); (3) Kebijakan bernasib jelek (*bad luck*).

Apabila teori tersebut diatas dikaitkan dengan penyimpangan implementasi kebijakan yang terjadi dilokasi penelitian, dapat dikatakan

bahwa kebijakan ini tidak terimplementasikan (*not implementation*) karena organisasi tidak mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kebijakan atau tidak sepenuhnya menguasai permasalahan.

C. ANALISIS HASIL PENELITIAN

Dari hasil penelitian sebagaimana telah diuraikan diatas, dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan bidang pertanahan di lokasi penelitian terjadi penyimpangan dalam kinerjanya.

Penyimpangan sebagaimana tersebut diatas menunjukkan bahwa 4 variabel sebagaimana dipersyaratkan oleh Edward III. tidak terpenuhi dalam implementasi kebijakan. Ke-empat variabel tersebut yaitu Komunikasi, Sumber daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi dan jika dikaitkan dengan penyimpangan implementasi kebijakan yang terjadi di lokasi penelitian maka akan nampak sebagai berikut ::

1. Variabel Komunikasi

a. Perintah penerapan kebijakan tidak konsisten.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, perintah kebijakan yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten Semarang tidak konsisten dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi, Inkonsistensi tersebut adalah : **Pertama**, Keppres Nomor 34 Tahun 2003 pasal 2 dan 3 terjadi inkonsistensi dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 pasal 11 ayat (2) mengenai lokus kewenangan. **Kedua**, Surat Keputusan Kepala BPN Nomor 110-

1316 angka 3 terjadi inkonsistensi dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 8 ayat (1), mengenai penyerahan Personil, Pembiayaan, Sarana dan Prasarana serta Dokumentasi (P3D)

- b. Pelaksana kebijakan tidak mengetahui apa yang harus mereka lakukan, dan keputusan kebijakan tidak disalurkan kepada orang yang tepat.**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sejak Keppres Nomor 34 Tahun 2003 berlaku efektif, BPN dalam hal ini Kantor Pertanahan telah melaksanakan penyerahan urusan yang menjadi tugas Pemerintah Kabupaten Semarang secara tertulis, namun Pemerintah Kabupaten Semarang sampai saat penelitian ini dilakukan, belum memberikan tanggapan dan membiarkan urusan tersebut masih terus dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan seperti sebelum berlakunya Keppres Nomor 34 Tahun 2003. Hal ini dibuktikan dengan keterangan informan berikut ini

"... kita telah menyerahkan urusan yang menjadi tugas dan tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Semarang dengan Nota Dinas, namun Pemerintah Kabupaten Semarang sampai saat ini belum memberikan respon atau tanggapan secara tertulis... sehingga kewenangan ini masih terus berjalan seperti biasa tidak ada perubahan..." (Wawancara dengan Kasi PGT di Kantor Pertanahan, 2004)

Dari keterangan informan tersebut diatas dapat diindikasikan bahwa penerima kebijakan tidak mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan keputusan kebijakan tidak disalurkan kepada orang yang tepat. Hal ini nampak dari pihak

penerima kebijakan yang kurang peduli terhadap implementasi kebijakan.

c. Perintah kebijakan tidak diterima dengan jelas.

Implementor dalam kebijakan ini selanjutnya adalah Kantor Pertanahan, yang melaksanakan tugas-tugas Pemerintah Kabupaten Semarang dengan nama Dinas Pertanahan, namun pemberian perintah tidak pernah diterima dengan jelas.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi dalam arti informasi atau pemberian perintah dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada staf pelaksana di Dinas Pertanahan berkaitan dengan implementasi kebijakan berdasar Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tidak diberikan secara jelas dan tertulis, sebagaimana keterangan informan berikut ini

"Kita sekarang ini melaksanakan tugas-tugas pemerintah Kabupaten, tapi kita tidak pernah menerima perintah secara jelas baik secara lisan atau tertulis, kalau di Pemkab lain ada komunikasi tertulis yang antara lain menyebutkan bahwa Pemerintah Kabupaten menunjuk Kantor Pertanahan untuk melaksanakan tugas-tugas di bidang pertanahan" (Wawancara dengan Kasubsi PGT di Kantor Pertanahan, 2004)

Komunikasi juga mengalami penyimpangan pada alur *feedback* dari pelaksana kebijakan ke Pembuat/pemberi Kebijakan. Seharusnya komunikasi yang berupa *feedback* (pertanggungjawaban) adalah dari Bupati Semarang kepada Kepala BPN melalui Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi Jawa Tengah, tetapi pertanggungjawaban (laporan pelaksanaan tugas)

yang terjadi adalah dari Kantor Pertanahan kepada Kepala BPN dengan tembusan kepada Bupati Semarang.

2. Sumber Daya

- a. Tidak adanya staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan ketrampilan untuk melaksanakan kebijakan.**

Pemerintah Kabupaten Semarang tidak mempunyai sumber daya manusia / pegawai yang cukup dan menguasai pengetahuan bidang pertanahan untuk melaksanakan kebijakan.

SDM yang sebenarnya diharapkan oleh Pemerintah Kabupaten Semarang untuk pelaksanaan tugas-tugas urusan bidang pertanahan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah adalah Pegawai Kantor Pertanahan .

Dengan berpedoman pada Undang-undang Otonomi Daerah (UU Nomor 22 Tahun 1999) pasal 11 ayat (2) dan pasal 8 ayat (1), Pemerintah Kabupaten Semarang mengakui sumber daya Kantor Pertanahan sebagai sumber daya daerah. Sebagaimana keterangan informan berikut ini

"Kita acuannya UU No.22 Tahun 1999, disana disebutkan bahwa urusan pertanahan adalah urusan daerah dan setiap pelimpahan urusan ini harus disertai dengan pelimpahan P3D-nya, maka selama UU itu belum dirubah ya kita tetap mengakui pertanahan itu sebagai Dinas dan kebijakan seperti ini kita sudah koordinasikan dengan Dewan" (Wawancara dengan Wakil Kabag Organisasi Pemda Kab Semarang, 2004)

Jika dilihat sumber daya yang sekarang digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan, maka relatif cukup jumlahnya dan mempunyai ketrampilan dan keahlian untuk melaksanakan tugas, karena memang mereka adalah pegawai Kantor Pertanahan yang sudah dipersiapkan melalui lembaga pendidikan dan latihan.

b. Kurangnya fasilitas-fasilitas lain untuk mendukung pelaksanaan kebijakan

Fasilitas-fasilitas yang lain seperti sarana dan prasarana kerja tidak ada penambahan yang dipersiapkan untuk mendukung keperluan implementasi kebijakan seperti pembangunan gedung kantor, pembelian peralatan dan pengalokasian dana anggarannya hal ini bisa dilihat dari matrik IV.1 hasil analisis terhadap pelaksanaan kewenangan bidang pertanahan yang tersebut pada nomor 14, bahwa Pemerintah Kabupaten Semarang tidak perlu menambah asset baru untuk implementasi kebijakan bidang pertanahan yang pelaksanaannya dilekatkan pada Kantor Pertanahan.

c. Implementor tidak mempunyai wewenang untuk melaksanakan kebijakan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementor adalah Kantor Pertanahan yang menjalankan tugas-tugas implementasi kebijakan. Implementor dalam penelitian kebijakan ini tidak berwenang untuk melaksanakan kebijakan, karena Kantor Pertanahan adalah perangkat pemerintah pusat (BPN), yang

berwenang untuk melaksanakan kebijakan adalah Pemerintah Kabupaten Semarang.

Disisi lain Pemerintah Pusat (BPN) belum memberikan teguran atau sanksi terhadap penyimpangan yang terjadi ditingkat pelaksana kebijakan yang menyalahi Struktur Organisasi BPN sebagai instansi vertikal, sehingga mengakibatkan penyimpangan implementasi kebijakan terus berjalan dan menimbulkan ketidakpuasan dikalangan staf pelaksana di lapangan sebagaimana dikemukakan informan berikut ini

"...kita sebenarnya maunya ya melaksanakan tugas-tugas yang menjadi tanggung jawab kita sendiri, dan kewenangan yang sudah dilimpahkan kepada Pemerintah Kabupaten seharusnya ya biar dia yang melaksanakan, jika begini terus nantinya kita sebagai pelaksana ini yang susah ..."
(Wawancara dengan informan di Kantor Pertanahan, 2004)

d. Kurangnya dukungan lingkungan untuk mensukseskan implemantasi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dukungan dari *stakeholder* terkait belum menunjukkan hasil yang menggembirakan. Beberapa *stakeholder* bersikap masa bodoh dan menyerahkan kepada keputusan pemerintah. Seperti diungkapkan oleh *stakeholder* berikut ini.

'...kami bersikap abstein, tidak memihak, terserah pada keputusan pemerintah bagaimana baiknya, yang penting adalah perbaikan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat..." (Wawancara dengan *stakeholder* PPAT, 2004).

Bahkan *stakeholder* lain mengatakan belum mengetahui adanya kebijakan yang diteliti. Sebagaimana dikemukakan oleh informan berikut ini :

"... kami malah belum mengetahui adanya perubahan dalam kebijakan ini, kami mohon kepada pemerintah jika ada perubahan kebijakan seperti ini memberikan sosialisasi kepada masyarakat dan para pengguna, dan yang penting adalah bagaimana seharusnya pelayanan yang diberikan pemerintah ini dipermudah pelaksanaannya jangan justru memberatkan masyarakat " (Wawancara dengan Wakil Ketua APINDO Kab Semarang, 2004)

Dari pengamatan terhadap variabel sumber daya di lokasi penelitian sebagaimana telah diuraikan diatas, faktor-faktor sumber daya sebagaimana yang dikemukakan oleh Edward III belum terpenuhi sehingga mengakibatkan implementasi kebijakan yang tidak efektif.

3. Disposisi

a. Terjadi sikap-sikap yang tidak mendukung implementasi kebijakan

Menurut Edward III, Agar implementasi kebijakan berjalan efektif, diperlukan sikap yang mendukung kebijakan. Namun hasil penelitian menunjukkan bahwa karena pemahaman yang berbeda mengenai lokus kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi kendala yang serius pada lokasi penelitian. Penerima kebijakan dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Semarang menganggap Keppres 34 Tahun 2003 adalah

bertentangan dengan UU Nomor 22 Tahun 2001 dan tidak sah.

Sebagaimana pengakuan informan berikut ini:

" ... Kedudukan Undang-undang No.22 Tahun 1999 itu kan lebih tinggi dari Keppres No. 34 Tahun 2003, kalau Keppres itu melanggar Undang-undang ya sekarang saya langgar sekalian ...seharusnya kewenangan bidang pertanahan itu mengacu pada UU No. 22 tahun 2001 ya kewenangan daerah secara keseluruhan..." (Wawancara dengan wakil Kabag. Organisasi Pemda Kab. Semarang, 2004)

Sikap-sikap sebagaimana tersebut diatas masih tetap akan berlangsung pada tahun-tahun yang akan datang. Seperti diungkapkan oleh seorang informan berikut ini :

"...untuk kedepan kita tetap akan bertahan dengan pelaksanaan seperti ini sampai ada perubahan atau revisi atas Undang-undang yang berlaku, bahkan dalam pembahasan SOT yang baru kita sudah sepakat dengan Dewan untuk tidak memasukkan dan membahas SOT Pertanahan, artinya SOT Pertanahan tetap berdasar pada Perda Kabupaten Semarang Nomor 9 Tahun 2001" (Wawancara dengan Wakil Kepala Bagian Organisasi Pemda Kab Semarang, 2004)

Berdasarkan keterangan dari informan tersebut diatas, maka hal ini menjadi hambatan bagi implementasi kebijakan karena terjadi sikap-sikap yang menentang terhadap keputusan kebijakan.

Di dalam unsur Pemerintah Pusat sendiri terjadi sikap-sikap yang tidak mendukung implementasi kebijakan yang dilakukan di wilayah Pemerintah Kabupaten Semarang. Para Pegawai Kantor Pertanahan yang berstatus pegawai pemerintah pusat, sekarang melaksanakan tugas-tugas dalam Keppres No.34 Tahun 2003 yang

sebenarnya tugas Pemerintah Daerah, sedangkan dari segi insentif, gaji atau honor tidak diberikan oleh Pemerintah Kabupaten.

4. Struktur Birokrasi

a. Prosedur-Prosedur Kerja Ukuran Dasar tidak dapat dilaksanakan oleh Penerima Kebijakan

Untuk pelaksanaan kebijakan bidang pertanahan di lokasi penelitian telah ada prosedur kerja yang berupa norma dan standar mekanisme pelayanan yaitu Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 Tanggal 28 Agustus 2003, namun prosedur kerja dan ukuran-ukuran dasar atau *Standard Operating Procedures (SOPs)* ini belum bisa dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Semarang, karena Pemerintah Kabupaten tidak melaksanakan sendiri kewenangan tersebut. Pelaksanaan kebijakan di lokasi penelitian diserahkan kembali ke Kantor Pertanahan (BPN) sebagai instansi pemberi perintah kebijakan, maka prosedur kerja ukuran-ukuran dasar itu sebenarnya sudah terlaksana sebelum keluar kebijakan (Keppres Nomor 34 Tahun 2003)

b. Fragmentasi menyebabkan kesulitan koordinasi dalam pelaksanaan tugas

Pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat di bidang pertanahan di lokasi penelitian menimbulkan fragmentasi baru pada birokrasi pemerintahan, sehingga menambah gemuk

struktur birokrasi Pemerintah Daerah, yaitu dengan dibentuknya Dinas Pertanahan dengan Perda Nomor 9 Tahun 2001, Dinas Pertanahan hanya melaksanakan tugas sebagian kewenangan bidang pertanahan dalam Keppres Nomor 34 Tahun 2003, dan secara efektif hanya 4 kewenangan yang bisa dilaksanakan.

Dalam kewenangan yang telah dilaksanakan, antara lain Kewenangan Pengadaan Tanah untuk jalan lingkaran Ambarawa, sangat berkaitan dengan bidang pertanahan yang lain, antara lain Penerbitan Sertipikat dan Pengukuran Tanah. Jika kewenangan ini dilaksanakan dengan unit organisasi yang terpisah dari Kantor Pertanahan maka akan menyulitkan koordinasi dalam pelaksanaan tugas pelayanan kepada masyarakat

Dari uraian tersebut di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan yang dilaksanakan di lokasi penelitian tidak berjalan sesuai dengan yang dikehendaki oleh pembuat kebijakan, atau dengan kata lain implementasi kebijakan tidak dapat terlaksana dengan baik.

Implementasi yang tidak terlaksana dengan baik itu disebabkan karena komponen-komponen untuk implementasi sebagai faktor internal organisasi tidak terpenuhi atau terjadi permasalahan. Faktor-faktor internal tersebut adalah perintah penerapan kebijakan, sumber daya yang digunakan, sarana dan prasarana pendukung kegiatan, faktor-faktor ini selanjutnya menimbulkan sikap *opportunistis* atau menentang terhadap perintah kebijakan dan akibat selanjutnya adalah kesulitan hubungan organisasi pelaksana dengan organisasi lain yang terkait dalam pelaksanaan tugas-tugas di lapangan.

Namun beberapa faktor yang bermasalah tersebut diatas kalau ditinjau lebih mendalam, sebenarnya bersumber dari satu permasalahan pokok yaitu masalah perintah kebijakan yang merupakan salah satu faktor dari variabel implementasi (komunikasi), sehingga dengan permasalahan ini selanjutnya mengakibatkan timbulnya beberapa permasalahan pada faktor-faktor dari variabel implementasi yang lain.

Sebagaimana telah disebutkan diatas bahwa terbitnya Keppres Nomor 34 Tahun 2003 telah mengakibatkan pembagian tugas dan kewenangan di bidang pertanahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Tugas tugas yang dibebankan kepada Pemerintah Pusat (Badan Pertanahan Nasional) cukup banyak dan berskala nasional, oleh karena itu Badan Pertanahan Nasional (BPN) memerlukan ketersediaan Sumber Daya Manusia dan Sumber Daya Pendukung yang cukup baik dari segi kualitas maupun kuantitas untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut, wajar apabila kemudian BPN mempertahankan Sumber Daya-nya yang ada di daerah (Kantor Pertanahan) dengan Surat Kepala BPN Nomor 110-1316 Tanggal 31 Mei 2003, untuk tetap menjadi bagian dari Sumber Daya BPN secara Nasional.

Disisi lain tugas-tugas yang dibebankan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota tidak bisa dilaksanakan dengan kualitas dan kuantitas Sumber Daya seadanya, sesuai dengan Norma Standar dan Mekanisme ketatalaksanaan, kualitas produk dan kualifikasi Sumber Daya Manusia (SDM) pelaksanaan tugas bidang pertanahan, diperlukan persyaratan ketrampilan dan keahlian sesuai dengan bidang tugasnya, dan untuk mewujudkan kualifikasi ini harus ada pendidikan dan pelatihan (Diklat) di bidang pertanahan. Sedangkan yang

mengetahui dan memiliki Diklat-diklat semacam ini tentunya adalah BPN, oleh karena itu masih diperlukan jangka waktu yang cukup panjang bagi Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mempersiapkan SDM yang dapat memenuhi kualifikasi dalam melaksanakan tugas-tugas bidang pertanahan yang diembannya.

Tindakan Pemerintah Kabupaten Semarang yang menginginkan Kantor Pertanahan menjadi Sumber Daya Daerah dengan pembentukan Perda Nomor 9 Tahun 2001 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Dinas Pertanahan dan kemudian memberikan tugas-tugas di bidang pertanahan, adalah berdasar pada UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa bidang pertanahan adalah merupakan kewenangan Pemerintah Daerah.

Selanjutnya dengan keluarnya Keppres 34 Tahun 2003, pembentukan SOTK Dinas Pertanahan yang telah dilakukan di Kabupaten Semarang, tetap diisi dengan Sumber Daya dari Kantor Pertanahan, sehingga tugas-tugas Pemerintah Kabupaten Semarang yang diberikan kepada Dinas Pertanahan pada dasarnya diberikan kepada Kantor Pertanahan, hal ini menimbulkan pelaksanaan tugas yang berputar dan kembali lagi pada posisi semula.

Pendapat salah satu *stakeholder* terkait yang mengkhawatirkan terjadinya corak kedaerahan pada bidang pertanahan yang berakibat pada peraturan yang berbeda-beda di tiap-tiap daerah sehingga menyulitkan masyarakat, bisa dimaklumi dan menjadikan perhatian yang serius bagi pengambil kebijakan, karena sebenarnya bidang pertanahan yang selama ini dilaksanakan secara nasional dengan struktur instansi vertikal, berpijak pada Hukum Tanah Nasional (HTN). HTN adalah merupakan penyatuan (*unifikasi*) dari berbagai macam hukum tanah adat yang pernah ada diseluruh wilayah Republik Indonesia, unsur-

unsur hukum agama dan hukum tanah barat (KUHPdt). Dengan lahirnya HTN maka hukum tanah adat tidak lagi digunakan sebagai dasar dalam penyelesaian hukum tanah secara nasional, keberadaannya masih tetap diakui sepanjang masih ada, tetapi tidak ada upaya untuk menimbulkan kembali hidupnya hukum-hukum adat tersebut.

Dengan pelaksanaan bidang pertanahan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota bukan tidak mungkin dapat menghidupkan kembali semangat kedaerahan dengan mengadopsi dan menggunakan hukum-hukum adat yang pernah diadakan unifikasi dalam HTN. Selain itu menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana keberadaan dan eksistensi Hukum Tanah Nasional di Indonesia.

Dukungan dari lingkungan dan masyarakat yang apatis terhadap kebijakan juga bisa dimaklumi, karena sebenarnya yang diinginkan oleh masyarakat bukan perubahan lokus kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, tetapi lebih kepada fokus permasalahan pelayanan, yaitu bagaimana pelayanan bidang pertanahan ini menjadi semakin baik, mudah, murah dan cepat. Sola siapa yang mempunyai kewenangan untuk melaksanakan itu tidak terjadi permasalahan pada masyarakat.

D. DISKUSI

Dari hasil pembahasan dan analisa mengenai implementasi kebijakan dibidang pertanahan tersebut diatas, dapat diketahui bahwa kebijakan tidak terimplementasikan oleh Pemerintah Kabupaten Semarang. Tidak terimplementasikannya kebijakan adalah karena jenis kewenangan yang

dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat saling ketergantungan dengan jenis kewenangan lain yang tidak dilimpahkan.

Seperti misalnya jenis kewenangan Pengadaan tanah yang dilaksanakan untuk jalan lingkar Ambarawa, dalam proses pembebasan atas tanah-tanah yang tekena rencana jalan, maka data mulai informasi atas tanah yang sudah bersertipikat, data subyek dan obyek hak atas tanah, pengukuran tanah sampai pembuatan sertipikat masih dilakukan dan menjadi kewenangan Kantor Pertanahan (Instansi Pemerintah Pusat), oleh karena itu pada dasarnya kewenangan yang dilimpahkan kepada Pemerintah Kabupaten ini adalah kewenangan yang tidak bisa berdiri sendiri, dan jika kewenangan ini dipaksakan untuk dilaksanakan justru akan menimbulkan birokrasi pelayanan yang semakin melebar sehingga ujung-ujungnya masyarakat yang mendapat kesulitan untuk pengurusannya.

Tidak terimplementasikannya Kebijakan Pemerintah berdasar Keppres Nomor 34 Tahun 2003 jika dilihat dari kacamata teori adalah karena terjadi permasalahan pada variabel-variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi. Sebagaimana dikemukakan oleh Edward III dalam teorinya, bahwa kinerja implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 variabel yaitu Komunikasi, Sumber daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi.

Menurut Edward III, dalam variabel komunikasi antara lain pemberian perintah harus konsisten, sedangkan dalam penelitian ini pemberian perintah kebijakan tidak konsisten dengan peraturan lain yang lebih tinggi atau mendasarinya.

Berdasarkan hal tersebut diatas, perintah kebijakan harus diperbaiki dan dikembalikan kepada peraturan lain yang mendasari atau yang lebih tinggi, sehingga tidak terjadi pemahaman dan penafsiran yang berbeda antara pemberi dengan penerima kebijakan atas isi dan maksud perintah kebijakan.

Dalam variabel Sumber Daya, disebutkan oleh Edward III antara lain, staf pelaksana harus cukup dan mempunyai keahlian dan ketrampilan untuk melaksanakan kebijakan, sedangkan staf yang seharusnya ditugaskan untuk melaksanakan kebijakan yaitu Pegawai Pemerintah Kabupaten Semarang, belum dipersiapkan dan belum mempunyai bekal ketrampilan dan keahlian di bidang kebijakan yang akan dilaksanakan khususnya keahlian bidang teknis dan yuridis. Sehingga kemudian pelaksana kebijakan dikembalikan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang.

Berdasarkan hal tersebut diatas seharusnya Pemerintah Kabupaten Semarang telah mempersiapkan lebih dulu pegawai dalam jumlah yang cukup serta dibekali dengan pengetahuan dan keahlian sebelum diberikan tugas untuk melaksanakan kebijakan, mempersiapkan sarana dan prasarana pendukung seperti gedung, kantor serta fasilitas dan peralatan lain untuk pelaksanaan tugas.

Dalam variabel Disposisi, Edward III menyebutkan diperlukan sikap-sikap para pelaksana yang mendukung kebijakan dengan kemauan untuk mengetahui bagian-bagian dari kebijakan dan kemauan untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan kehendak pembuat kebijakan, namun hasil penelitian menemukan adanya sikap-sikap yang menentang dan tidak mendukung kebijakan pada implementor dan penerima kebijakan.

Sikap menentang terhadap kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh Edward III dapat diperbaiki dengan pemberian insentif dan perbaikan penyusunan staf (*staffing bureaucracy*), bila hal ini dikaitkan dengan permasalahan di lokasi penelitian, penentangan terjadi karena perintah kebijakan yang tidak konsisten sehingga selain pemberian insentif dan *staffing bureaucracy*, maka perintah kebijakan yaitu Keppres Nomor 34 Tahun 2003 atau UU Nomor 22 Tahun 1999 harus direvisi.

Jika kewenangan bidang pertanahan tetap menjadi kewenangan Pemerintah Daerah maka seharusnya Keppres 34 Tahun 2003 Pasal 2 direvisi atau bahkan dicabut, demikian sebaliknya jika kewenangan bidang pertanahan akan dilaksanakan secara nasional oleh BPN maka seharusnya UU Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 11 direvisi.

Dalam variabel Struktur Birokrasi, Edward III mengemukakan tersedianya prosedur kerja ukuran dasar dan koordinasi yang efektif dalam pelaksanaan tugas. Dari hasil penelitian prosedur kerja ukuran dasar yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Kabupaten tidak banyak berguna karena Pemerintah Kabupaten tidak melaksanakan sendiri kebijakan dan koordinasi yang efektif dengan instansi terkait tidak dapat berjalan. Justru yang menjadi permasalahan di Kabupaten Semarang adalah timbulnya fragmentasi baru pada Struktur Organisasi.

Di lingkungan Pemerintah Kabupaten Semarang sendiri, saat ini ada 11 Dinas Daerah termasuk salah satunya adalah Dinas Pertanahan. Untuk formasi Dinas adalah terdiri dari 4 Bidang dan 1 Bagian Tata Usaha. Namun keberadaan Dinas Pertanahan dilihat dari volume pekerjaan yang ada, hanya

melaksanakan 4 dari 9 kewenangan yang dilimpahkan (yaitu : ijin lokasi, pengadaan tanah, penyelesaian masalah ganti rugi, dan penyelesaian sengketa tanah garapan), karena 5 kewenangan yang lain setelah dianalisa tidak bisa dilaksanakan di Pemerintah Kabupaten Semarang dan masih menjadi tugas dan dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan, Sehingga keberadaan Dinas Pertanahan di lingkungan organisasi Pemerintah Daerah adalah "Miskin fungsi Kaya Struktur".

Di lingkungan Pemerintah Pusat (BPN), terjadi permasalahan dobel struktur organisasi. Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang saat ini sebagai instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional juga bernama Dinas Pertanahan yang bertanggung jawab kepada Bupati Semarang, sehingga dari urusan administrasi, surat menyurat sampai pada kedudukan dalam Jabatan semua berganda, Kepala Kantor Pertanahan adalah juga sebagai Kepala Dinas Pertanahan, Kepala Seksi di Kantor Pertanahan adalah juga sebagai Kepala Sub Dinas Pertanahan.

Dari uraian yang telah disampaikan diatas akhirnya penulis dapat mengambil kata kunci (*Key Word*) dari implementasi kebijakan di lokasi penelitian yaitu bahwa : Implementasi Kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota tidak dapat dilaksanakan di Pemerintah Kabupaten Semarang karena perintah kebijakan (Keppres Nomor 34 Tahun 2003) tidak konsisten dengan UU Nomor 22 Tahun 1999.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

A. SIMPULAN

Dari hasil pembahasan pada analisa dan diskusi tersebut pada Bab IV, dapat diambil suatu kesimpulan sebagai berikut :

1. Kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan yang tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003, di Pemerintah Kabupaten Semarang terjadi penyimpangan dalam implementasinya.
2. Penyimpangan dalam implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan di lokasi penelitian dipengaruhi oleh faktor-faktor Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi.
 - a. Faktor komunikasi, karena perintah kebijakan yang diterima tidak konsisten dengan peraturan lain atau yang lebih tinggi kedudukannya dalam tata urutan perundangan Republik Indonesia, Pelaksana kebijakan tidak mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan keputusan kebijakan tidak disalurkan kepada orang yang tepat, serta perintah kebijakan tidak diterima dengan jelas.
 - b. Faktor Sumber daya, Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang belum siap Sumber Daya Manusia (SDM) yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan ketrampilan untuk melaksanakan tugas, tidak

tersedianya fasilitas-fasilitas lain untuk mendukung pelaksanaan kebijakan, implementor tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kebijakan, serta belum adanya dukungan lingkungan untuk mensukseskan implementasi kebijakan.

- c. Faktor Disposisi, karena terjadi sikap-sikap yang menentang dan tidak mendukung terhadap keluarnya kebijakan berdasarkan Keppres Nomor 34 Tahun 2003
- d. Faktor Struktur Birokrasi, karena prosedur-prosedur kerja ukuran dasar yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat (SK Kepala BPN No.2 Tahun 2003) tidak dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dilokasi penelitian, dan timbulnya fragmentasi baru pada pelayanan bidang pertanahan sehingga menyulitkan untuk melakukan koordinasi dalam pelaksanaan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat.

B. SARAN / REKOMENDASI

1. Saran dari Penerima Kebijakan

- a. Diadakan revisi atau pencabutan atas Keppres Nomor 34 Tahun 2003, tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan khususnya Pasal 2 dan Pasal 3.
- b. Diadakan revisi atau pencabutan atau pencabutan atas Surat Kepala BPN No. 110-1316, tentang Penjelasan Keppres Nomor 34 Tahun 2003, khususnya butir 3, atau

- c. Revisi atas UU No. 22 /1999 tentang Otonomi Daerah, khususnya Pasal 11 ayat (2).

2. Saran dari Peneliti

- a. Memperbaiki hubungan / komunikasi kelembagaan antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kabupaten/kota dalam hal instruksi / pemberian perintah kebijakan. Tindakan yang perlu diambil adalah dengan merevisi / merubah isi Keppres 34 Tahun 2003, khususnya Pasal 2 dan 3, dan melimpahkan / menyerahkan urusan bidang pertanahan secara keseluruhan kepada Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota)
- b. Menyerahkan Sumber Daya yang diperlukan untuk melaksanakan perintah kebijakan Keppres Nomor 34 Tahun 2003 kepada Pemerintah Kabupaten/kota. Tindakan yang perlu diambil adalah merevisi atau merubah Surat Kepala BPN Nomor 110-1316 khususnya angka 3 dan menyerahkan P3D bidang pertanahan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Kabupaten/Kota) dan Memberikan sanksi kepada pemerintah daerah yang tidak melaksanakan dan mempertanggungjawabkan kewenangan bidang pertanahan sesuai dengan kebijakan nasional bidang pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik Kabupaten Semarang, 2002, *Ungaran Dalam Angka*, Ungaran
- Badan Pertanahan Nasional, Surat Nomor 110-1316 Tahun 2003 tentang *Penjelasan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003*
- Badan Pertanahan Nasional, 1998, *Kumpulan Peraturan Pertanahan*, Jakarta
- Dunn, William N-, 2001, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta
- Edward III, George C, 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington D.C.
- Harsono, Boedi, 1994, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta
- Ismawan, Indra, 2002, *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*, Pondok Edukasi, Solo
- Karim, Abdul Gafar, 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Koontz, Harold & Cyril O'donnell, 1967, *Prinsip-prinsip Manajemen*, terjemahan, Penerbit Bhratara, Jakarta
- Kusharwanti, Medelina, 2003, *Hasil-hasil Penelitian pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No.22 / 1999*, Makalah Seminar Nasional Quo Vadis Otonomi Daerah di Indonesia, UNDIP, Semarang
- Moleong, Lexy J., 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung
- Pemerintah Kabupaten Semarang, Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2002 tentang *Rencana Strategis Tahun 2002 - 2006*
- Republik Indonesia, Surat Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 *tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan*
- Robbins, Stephen P, 2001, *Perilaku Organisasi, Konsep, Kontroversi, Aplikasi*, Jilid I, Prenhallindo, Jakarta

-----, 2002, *Perilaku Organisasi, Konsep, Kontroversi, Aplikasi*, Jilid II, Prenhallindo, Jakarta

Simamora, Henry, 1997, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, BP.STIE.YKPN, Yogyakarta

Yuwono, Teguh, 2003, *Kebijakan Publik, Konsep dan Strategi*, Pustaka Rizki Putra, Semarang

Wahab, Solichin Abdul, 2002, *Analisis Kebijaksanaan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta