

IMPLEMENTASI SERTIFIKASI MASSAL SWADAYA DI KABUPATEN KUDUS PERIODE 2006-2008

Oleh : Susilo Utomo, Priyatno Harsasto, Purwoko *

Abstraksi

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui hasil implementasi sertifikat massal swadaya (sms) dan hambatan-hambatan yang terjadi selama pelaksanaan sms di kabupaten Kudus. Dengan menggunakan metode penelitian implementasi yang bersifat kualitatif deskriptif dan teknik wawancara mendalam yang melibatkan informan stakeholders sms, ada 3 hal yang berhubungan dengan hasil implementasi SMS di kabupaten Kudus periode 2006-2008. Pertama, prosedur dan mekanisme sms lebih mudah, lebih singkat waktunya; kedua, biaya yang dikeluarkan oleh tertanggung/peserta lebih murah dan ketiga, hambatan yang ditemui selama implementasi sms adalah sifat massal dan kurangnya sosialisasi sms.

This research aims at scrutinizing the implementation of self-mass certification (SMS) and the difficulties during its implementation in Kudus Regency in the period of 2006-2008. The researcher employs descriptive qualitative method and indept interview to collect relevant data. There are three important findings: Firstly, SMS's procedures are much simpler, easier and cheaper than the conventional's procedures; secondly, they who want to certify their land have to pay only small of money; cheaper than conventional's procedure; and thirdly, the constraint of the implementation comes from its mass characteristic as well as the lack of socialization of the program.

Keywords: Land's Policy, Land Administration system

A. PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Tanah memegang peran penting didalam kehidupan umat manusia, bahkan dapat dikatakan setiap manusia berhubungan dengan tanah untuk memenuhi berbagai kebutuhan hidupnya. Mulai dari kebutuhan dasar untuk bercocok tanam, tempat tinggal, beraktivitas, tempat melakukan usaha hingga sebagai tempat pemakaman kelak ketika meninggal dunia. Dengan demikian tanah memiliki hubungan sosial yang cukup erat dengan kehidupan umat manusia.

Tanah sebagai fungsi sosial, secara konstitusional ditegaskan dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi " bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar- besarnya kemakmuran rakyat". Fungsi sosial tanah adalah kemakmuran bersama, bukan sekedar kemakmuran individu. Secara eksplisit fungsi sosial tanah juga ditegaskan dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau sering disingkat UUPA 1960.

Mengingat begitu pentingnya peranan tanah bagi kehidupan manusia, maka perlu pengaturan yang jelas dan tegas bagi individu, kelompok atau badan dalam menguasai, mengelola tanah sebagai fungsi sosial. Dengan adanya kepastian hukum

bagi setiap pemegang atas tanah atau sering disebut pendaftaran tanah, maka setiap pemegang hak atas tanah dapat mengetahui secara pasti apa yang menjadi hak dan kewajibannya atas tanah yang dimilikinya, jenis tanah dan batas-batasnya. Di dalam pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan sebagaimana tersebut di atas, maka dikelurkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (PP No.10 Tahun 1961) dan diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (PP No.24 Tahun 1997) yang mengatur tentang pendaftaran tanah.

Meskipun secara yuridis formal, jaminan kepastian hukum akan hak atas tanah telah ditetapkan oleh PP Nomor 24 Tahun 1997, namun pada kenyataannya masih terdapat warga yang belum memiliki kepastian hukum (sertifikat tanah) atas tanah yang dikuasainya/dimilikinya.

Berdasarkan hasil laporan magang atau kerja praktek lapangan Mahasiswa D3 Pertanahan FISIP-UNDIP Tahun 2007, di tiga kabupaten yaitu Kabupaten Demak (Dhimas Febriyanto, dkk.), Kabupaten Pati (Catur Octaviana, dkk.), Kabupaten Kudus (Vivi Astuti, dkk.) mengenai persil/ bidang tanah yang telah bersertifikat, ternyata Kabupaten Kudus menempati urutan tertinggi, disusul Kabupaten Demak dan Kabupaten Pati.

Kabupaten Kudus mempunyai wilayah 42.516 Ha., yang terbagi dalam 384.884

*) Staff Pengajar Pada Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisip-Undip

bidang/persil yang tersebar dalam 9 kecamatan, 125 desa dan 7 kelurahan ternyata hingga tanggal 1 Juli tahun 2006 terdapat sebanyak 275.120 bidang/persil tanah yang telah memiliki sertifikat (Sumber BPN Kudus, Juli 2008). Sisanya, yaitu sebesar 109.764 bidang/persil belum memiliki hak kepastian hukum/ sertifikat karena alasan biaya, sengketa kepemilikan tanah, kesadaran warga dan pengetahuan warga yang minim tentang prosedur pendaftaran tanah. Berkaitan dengan masih adanya bidang/ persil tanah yang belum memiliki sertifikat, maka pemerintah kabupaten Kudus dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada tahun 2006 menyelenggarakan Sertifikat Massal Swadaya (SMS) yang menjangkau 31 desa/kelurahan yang tersebar dalam 7 kecamatan dengan sasaran sebanyak 3251 persil/bidang tanah persawahan/pekarangan.

Perumusan Masalah

Berdasarkan fenomena di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini: Bagaimanakah Implementasi Sertifikasi Massal Swadaya Di Kabupaten Kudus?

TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui hasil implementasi Sertifikat Massal Swadaya (SMS) di Kabupaten Kudus.
2. Untuk mengetahui hambatan- hambatan yang terjadi selama pelaksanaan program Sertifikasi Massal Swadaya (SMS) di Kabupaten Kudus.

Landasan Teoritis

Dalam berbagai kepustakaan ilmu banyak dijumpai definisi mengenai kebijakan publik, akan tetapi sulit untuk mendapatkan definisi yang benar-benar memuaskan. Sangat dianjurkan untuk memilih definisi yang tepat, yang sekiranya cocok dengan masalah yang sedang dibahas atau dihadapi, menurut Thimas R Dye, kebijaksanaan negara itu ialah pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah.

Carl J. Friedrich mendefinisikan sebagai berikut:

"Public policy is a proposed course of action of a person, group, or government within a given environmental opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose" (kebijaksanaan pemerintah ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari

peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan).

Mirip dengan definisi Friedrich di atas, maka Anderson menyimpulkan bahwa:

"Public policy is a purposive course of action, followed by an actor or a set of actors in dealing with a problem or matter of concern" (kebijaksanaan pemerintah adalah suatu arah tindakan yang bertujuan, yang dilaksanakan oleh pelaku atau para pelaku kebijaksanaan didalam mengatasi suatu masalah atau urusan-urusan yang bersangkutan).

Ada juga yang mendefinisikan Public policy sebagai suatu rangkaian keputusan yang saling berkaitan, seperti yang diungkapkan W.I. Jenkins yang merumuskan Public policy sebagai berikut:

"a set of interrelated decision taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actor to achieve" (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut).

Terdapat beberapa unsur kebijakan publik yang harus diperhatikan agar kebijakan tersebut nantinya menjadi terlaksana dengan baik, yaitu :

a. Tujuan kebijakan

Tujuan yang baik, sekurang-kurangnya memenuhi empat kriteria, yaitu:

- 1). Tujuan yang diinginkan untuk dicapai
Harus diterima banyak pihak, karena kandungan isinya tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang dianut banyak pihak dan mewakili kepentingan mayoritas atau didukung golongan yang kuat dalam masyarakat.
- 2). Tujuan yang rasional
Pilihan yang terbaik dari beberapa alternatif yang di perhitungkan atas dasar kriteria-kriteria yang relevan dan masuk akan dan realistis.
- 3). Tujuan yang jelas
Tujuan yang baik masuk akal (logis) mempunyai gambaran yang jelas. Pola Pikirnya runut dan mudah dipahami langkah-langkah mencapainya. Orang dapat membedakan tercapai tidaknya tujuan dimaksud setelah suatu jangka waktu tertentu.
- 4). Tujuan yang berorientasi kedepan

Merupakan tujuan kebijakan yang dapat menimbulkan kemajuan kearah yang diinginkan/ terlihat adanya peningkatan. Tujuan yang ingin dicapai dimasa depan itu terletak dalam suatu jangka waktu tertentu sehingga setelah suatu masa tertentu dapat dilakukan evaluasi atas hasil pelaksanaan kebijakan itu.

b. Masalah

Merupakan unsur yang sangat penting dalam pembuatan kebijakan. Kesalahan dalam menentukan masalah secara tepat dapat menimbulkan kegagalan total dalam seluruh proses kebijakan.

c. Tuntutan

Partisipasi merupakan indikasi masyarakat maju. Partisipasi bisa berbentuk tuntutan, dukungan, dan tantangan/kritik. Muncul karena diabaikannya kepentingan suatu golongan dalam proses perumusan kebijakan, munculnya kebutuhan baru setelah suatu tujuan tercapai atau suatu masalah terpecahkan.

d. Dampak atau outcomes

Merupakan tujuan lanjutan yang timbul sebagai pengaruh dari tercapainya suatu tujuan.

e. Sarana atau alat kebijakan (policy instruments)

Suatu kebijakan dilaksanakan dengan menggunakan sarana, dimaksud (kekuasaan, insentif, pengembangan, kemampuan, simbolis dan perubahan kebijakan itu sendiri)

Menurut Catheryn Seckler Hudson menyatakan bahwa Public policy dalam pemerintahan itu dapat dibagi menjadi tiga golongan, yaitu:

a. Over all policies atau kebijaksanaan umum pusat

Kebijaksanaan-kebijaksanaan ini pada umumnya dibuat oleh Badan Legislatif atau Presiden berdasarkan UUD atau constitution. Oleh karena itu sifatnya adalah umum, maka dan berlaku untuk seluruh wilayah negara

b. Top management policies atau kebijaksanaan pimpinan

Yaitu merupakan kebijaksanaan yang biasanya dibuat oleh Kepala-kepala Jawatan atau Dinas-dinas untuk pelaksanaan "over all policies" dengan menentukan cara-cara, prosedur, dan sebagainya yang meliputi soal-soal strategis.

c. Divisional or bureau policies atau kebijaksanaan pelaksanaan

Kebijaksanaan ini merupakan ketentuan-ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pejabat

yang langsung bertanggung jawab tentang tercapainya tujuan program di dalam kegiatan operasionalnya.

Dalam mengambil kebijakan kita harus melibatkan aktor-aktor, yang harus dipahami adalah membentuk jejaring kebijakan, ada tiga alasan mengapa jejaring kebijakan sangat penting dan perlu dipahami oleh pihak pembuat kebijakan yaitu:

a. Adanya suatu kenyataan bahwa pihak pengambil keputusan bukan satu-satunya aktor yang menentukan kebijakan. Pemerintah telah bergeser dari fungsi komando ke pelayanan. Sehingga pemerintah harus melibatkan aktor-aktor politik lainnya.

b. Arti penting aktor-aktor lain menyebabkan jejaring kebijakan menjadi sangat penting dan mendesak

c. Tuntutan akuntabilitas publik yang semakin tinggi. Semakin baik jaringan kebijakan maka semakin baik pula akuntabilitas dan akseptabilitas publiknya.

Dinyatakan bahwa Public Policy haruslah baik, atau karena keinginan, pendapat dan kehendak dalam masyarakat itu berbeda-beda, maka pengambilan keputusannya haruslah sebaik mungkin, yang menjadi ukurannya adalah kepentingan masyarakat atau public interest.

Public policy tidak hanya merupakan buah pikiran atau pendapat-pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, ataupun pemerintah sebagai pelaksana negara akan tetapi pendapat masyarakat atau public opinion juga mempunyai bagian yang sama besarnya sebagai bahan pertimbangan untuk diisikan dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan negara, akan tetapi apapun pertimbangan pragmatis dan politisnya, setiap kebijaksanaan negara idealnya tetap harus selalu berorientasi dan berpijak kepada kepentingan publik (public interest). Para pengambil kebijakan harus tanggap dan cakap dalam mengatasi dan mengantisipasi berbagai permasalahan yang terjadi.

Studi implementasi memiliki dua pandangan utama, yaitu "compliance" dan "what happening?" Aliran pertama muncul dari suatu tradisi yang melihat badan-badan dan individu-individu berperilaku berdasarkan batas-batas hirarki organisasi. Pandangan ini percaya akan adanya hubungan hirarkis yang ketat diantara atasan dan bawahan dalam unit-unit organisasi birokrasi dan diantara para birokrat.

Pertanyaan yang dikembangkan dalam studi implementasi yang seperti ini berkaitan dengan kenyataan apakah badan dan birokrat yang lebih rendah kedudukannya mematuhi badan dan birokrat atasan mereka. Asumsi yang dipegang

adalah jika tingkat kepatuhannya tinggi, maka implementasi yang "baik" akan terjadi. Sebaliknya jika tingkat kepatuhannya rendah, maka yang terjadi adalah implementasi yang "buruk". Jenis kegagalan implementasi juga bisa terjadi kalau perintah yang diberikan atasan kurang jelas.

Jenis penelitian seperti ini banyak dilakukan dalam meneliti perilaku organisasi, terutama organisasi politik. Dalam studi semacam ini program dianalisis sebagai artifak yang muncul dari karakter dan kualitas suatu perilaku organisasi. Asumsi yang mendasari studi ini adalah jika hubungan birokratik yang ada berjalan dengan tertib, maka program akan dapat dijalankan dengan baik.

Paling tidak ada dua kritik dari pendekatan seperti ini, pertama: pengaruh-pengaruh yang berasal dari luar birokrasi sangat banyak yang menentukan keberhasilan pekerjaan suatu tingkat birokrasi tertentu. Kedua : ada program-program yang tidak didesain dengan baik sehingga perilaku birokrasi yang sempurna dengan tingkat kepatuhan yang tinggi dan koordinasi yang baikpun tidak dapat mengantarkan kepada keberhasilan pelaksanaan program.

Kritik-kritik semacam ini menimbulkan pertanyaan tentang arti dari implementasi dan implementasi yang "sukses". Apakah implementasi yang "sukses" sekedar menggambarkan adanya perintah yang jelas dari birokrat atasan yang dijalankan dengan patuh oleh birokrati bawahan? Mungkin ini dapat terjadi dalam suatu organisasi birokrasi yang sukses, meskipun beberapa pandangan menentanginya secara normatif maupun empiris.

Sebagai alternatifnya, apakah implementasi yang sukses adalah implementasi yang membantu tercapainya tujuan dan dampak program yang diinginkan? Jika demikian halnya, maka peran implementasi dalam mengantarkan kepada tujuan yang diinginkan, baik jangka pendek maupun jangka panjang, perlu dipertimbangkan. Secara definitif aktivitas implementasi yang dilakukan birokrat hanya sebagian saja dari aktivitas dan even yang menunjang tingkat keberhasilan yang didapatkan. Dalam konsepsi yang seperti ini implementasi yang "sukses" terkait dengan program yang "sukses". Namun akan memakan waktu yang panjang untuk menentukan sifat dan tingkat keberhasilan suatu program itu sendiri. Tentu saja banyak faktor, dari desain program sampai berbagai kekuatan eksternal, yang mempengaruhi kesuksesan program.

Beberapa studi implementasi yang memberikan perhatian kepada faktor *compliance* mulai keluar dari perspektif birokrasi tunggal dan dengan sadar mengakui bahwa *compliance*

sebagai fenomena yang rumit yang melibatkan berbagai tingkatan birokrasi, pusat, regional sampai lokal maupun badan-badan yang berjenjang sama. Dalam studi semacam ini dimungkinkan untuk meneliti *compliance* dari badan non pemerintah.

Perspektif yang kedua, yang memiliki karakter yang berbeda dengan perspektif *compliance*, yang secara kasar disebut sebagai perspektif *what happening*. Studi implementasi seperti ini merupakan studi yang berbagai implementasi dan dampak yang muncul dari pelaksanaan program tersebut. Perhatian terhadap *compliance* dan kondisi yang menyebabkannya atau menghalanginya dipandang sebagai fase implementasi itu sendiri.

Studi yang memberikan perhatian terhadap *what happening*, berpegang kepada asumsi bahwa ada faktor-faktor yang dapat mempengaruhi implementasi. Studi seperti ini berupaya untuk menemukan dan menetapkan faktor-faktor tersebut. Biasanya studi seperti ini mulai tidak dengan model dari implementasi yang baik, tapi dengan suatu model pengaruh yang bekerja pada proses implementasi

Pertanyaan Mendasar Implementasi Kebijakan

Suatu program semestinya dipandang secara inheren melandaskan dirinya pada suatu teori tertentu (Pressman dan Wildavsky, 1979). Suatu program pada umumnya berpandangan bahwa jika kita melaksanakan sesuatu (X) maka akan didapatkan suatu hasil tertentu (Y). Kita bisa memberikan ilustrasi sebagai berikut:

X Program: job training

Organisasi birokrasi: dinas tenaga kerja, berbagai organisasi pemerintah lain

Proses: penyelenggara training ditentukan dengan tender, dimana walikota/bupati memiliki kekuatan veto dalam menentukan badan yang akan bertanggungjawab melaksanakan program tersebut.

Target: lulusan sekolah menengah, pencari kerja dan mereka yang baru kehilangan perkerjaan Y

Hasil yang diharapkan: mengurangi pengangguran dan meningkatkan kesejahteraan

III METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian implementasi yang bersifat kualitatif-deskriptif. Seperti dikatakan Moleong, penelitian kualitatif menggunakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif. Jenis data yang dibutuhkan adalah data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam

dan data sekunder didapatkan melalui dokumen-dokumen yang berhubungan dengan proses sertifikasi tanah.

Informan dalam penelitian ini adalah pejabat Kantor Badan Pertanahan Nasional Kudus (2 informan), peserta Sertifikat Massal di dua desa, yakni Desa Ngloram Kulon Kecamatan Jati (2 Informan), dan Desa Ngempak Kecamatan Undaan (2 informan).

Lokasi yang menjadi sasaran kegiatan Sertifikat Massal Swadaya di Kabupaten Kudus adalah :

1. *Kecamatan Gebog*:
Desa Jurang, Desa Menawan, Desa Kedungsari, Desa Besito, Desa Gondosari, Desa Karang Malang, Desa Gribig, Desa Getasrabi, Desa Klumpit, Desa Padurenan.
2. *Kecamatan Bae*
Desa Pedawang
3. *Kecamatan Undaan*
Desa Sambung, Desa Karangrowo, Desa Lambangan, Desa Undaan Kidul, Desa Ngemplak, Desa Kutuk.
4. *Kecamatan Kaliwungu*
Desa Garung Lor
5. *Kecamatan Jati*
Desa Loram Kulon
6. *Kecamatan Dawe*
Desa Cendono, Desa Margorejo, Desa Glagah Kulon, Desa Dukuh Waringin.
7. *Kecamatan Kota*
Desa Mlatinorowito
8. *Kecamatan Mejobo*
Desa Jojo, Desa Gulang, Desa Kesambi, Desa Golan Tepus.
9. *Kecamatan Jekulo*
Desa Hadipolo, Desa Gondoharum, Desa Bulung Kulon, Desa Bulung Cangkring.

Gambaran Wilayah Dan Hasil Studi

Kabupaten Kudus mempunyai wilayah 42.516 Ha., yang terbagi dalam 384.884 bidang/persil yang tersebar dalam 9 kecamatan, 125 desa dan 7 kelurahan ternyata hingga tanggal 1 Juli tahun 2006 terdapat sebanyak 275.120 bidang/persil tanah yang telah memiliki sertifikat (Sumber BPN Kudus, Juli 2008). Sisanya, yaitu sebesar 109.764 bidang/persil belum memiliki hak kepastian hukum/ sertifikat karena alasan biaya, sengketa kepemilikan tanah, kesadaran warga dan pengetahuan warga yang minim tentang prosedur pendaftaran tanah. Berkaitan dengan masih adanya bidang/ persil tanah yang belum memiliki sertifikat, maka pemerintah kabupaten Kudus dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada tahun 2006 menyelenggarakan Sertifikat Massal Swadaya (SMS) yang menjangkau 31

desa/kelurahan yang tersebar dalam 7 kecamatan dengan sasaran sebanyak 3251 persil/bidang tanah persawahan/pekarangan.

Menurut PP Nomor 24 Tahun 1997, ada 2 (dua) jenis pendaftaran tanah, yaitu pendaftaran tanah sistematis dan pendaftaran tanah sporadis. Pendaftaran tanah sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/ kelurahan. Pada pendaftaran tanah model sistematis ini inisiatif pendaftaran tanah berasal dari kelurahan/pemerintah bukan berasal dari pemilik tanah. Sedangkan pendaftaran tanah sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah mengenai suatu obyek tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/ kelurahan dimana inisiatif pendaftaran berasal dari individu pemilik tanah.

Program Sertifikat Massal Swadaya (SMS) adalah program pendaftaran tanah yang termasuk dalam kategori pendaftaran tanah sistematis. Hal ini disebabkan program SMS ini dipelopori dan dicanangkan oleh pemerintah lewat pemerintah daerah sebagai program pemerintah di bidang administrasi pertanahan. Dalam prakteknya, program SMS ini dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten/Kota bekerjasama dengan Kepala Desa/ Kelurahan. Motor penggeraknya adalah Desa/ Kelurahan dimana individu pemilik tanah tersebut bertempat tinggal. Disebut Massal, karena program SMS ini melibatkan beberapa/ banyak individu pemilik tanah untuk didaftarkan hak atas tanah secara bersama-sama (massal) lewat kepala desa/ kepala kelurahan dan Camat. Swadaya karena program SMS ini sepenuhnya dibiayai oleh pemilik tanah, sedang pemerintah daerah dan BPN hanya bertindak sebagai fasilitator dan pendamping program. Sedang yang menjadi obyek program SMS berdasar UUPA Nomor 5 Tahun 1960 pasal 9 adalah bidang-bidang tanah yang mempunyai dengan hak milik (HM), hak guna bangunan (HGB), Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Wakaf, hak atas satuan rumah susun (Hak Rusun), hak tanggungan dan Tanah Negara.

Maksud diadakannya program SMS adalah untuk memberikan rangsangan dan membantu masyarakat agar tanah-tanah yang belum mempunyai status hak atas tanah segera dapat disertifikatkan. Sedang tujuan diadakannya program SMS adalah :

1. Meningkatkan kesadaran masyarakat akan manfaat dan pentingnya sertifikat hak atas tanah yang merupakan bukti kepemilikan yang menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas tanah.

2. Mengurangi intensitas sengketa dan masalah disekitar pertanahan.
3. Merupakan upaya peningkatan pelayanan publik dibidang admistrasi pertanahan.
4. Membantu terwujudnya Catur Tertib Pertanahan.

Prosedur dan Mekanisme SMS

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Subbagian Tata Usaha Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kudus, Bapak Suwarno prosedur pendaftaran tanah terutama pengumpulan dan pengolahan data fisik disebutkan bahwa secara procedural tidak ada perbedaan prinsip antara pengumpulan data dan pengolahan fisik pada program Sertifikat Massal Swadaya dan program lainnya. Perbedaannya, pada program Sertifikat Massal Swadaya, pihak kantor BPN yang aktif menjemput bola. Semua persyaratan administratif yang berkaitan dengan pendaftaran tanah disiapkan oleh peserta dan kesemuanya dikumpulkan ke Balai Desa dengan Lurah Desa sebagai coordinator yang selanjutnya semua persyaratan tersebut dijemput/ diambil oleh petugas dari kantor BPN. Disamping factor jemput bola oleh kantor BPN, pengajuan pendaftaran tanah program Sertifikat Massal Swadaya harus dilakukan secara massal, minimal 50 peserta setiap desa dan harus dalam koordinasi Kepala Desa/Kepala Kelurahan.

Demikian juga, hasil wawancara dengan Bapak Sofyan, salah seorang peserta Sertifikat Massal Swadaya dari desa Ngloram Kulon Kecamatan Jati Kabupaten Kudus. Keikutsertaannya dalam program Sertifikat Massal Swadaya, disamping lebih mudah cara mengurusnya, program ini dilaksanakan secara bersama dengan warga yang ingin mendaftarkan tanahnya, sehingga segala biaya pengurusannya dapat lebih murah. Dan perlu diketahui program SMS ini juga memperpendek jarak pelayanan, sehingga warga desa yang selama ini enggan berurusan dengan Kantor BPN karena pertimbangan jarak tempuh dan waktu, dalam program ini dapat diatasi. Saya nggak perlu datang kekota (Kantor BPN, pen.) dan yang datang mengambil berkas-berkas surat adalah bapak-bapak BPN di Balai Desa. Saya tidak tahu, kenapa program SMS ini tidak sejak dulu dilaksanakan.

Waktu dan Biaya SMS

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Sofyan, yang memiliki persil/ bidang tanah persawahan seluas 700 meter persegi, mengaku bahwa biaya pengurusan sertifikat sebesar Rp. 408.000,00 (empat ratus delapan ribu rupiah) masih ditambah Rp.100.000,00 (seratus ribu rupiah) untuk biaya pembelian meterai, saksi dan

pologoro ala kadarnya.

Dalam kesempatan yang berbeda, Kepala Sub Bagian Tata Usaha BPN Kudus mengungkapkan bahwa biaya pada program Sertifikat Massal Swadaya yang dibebankan kepada pemohon, dipukul rata untuk berbagai ukuran tanah. Hal ini berbeda dengan program konvensional, biaya pendaftaran tanah hingga pensertifikatan disesuaikan dengan luas tanah yang dimilikinya. Sedangkan berapa keseluruhan biaya yang dikeluarkan oleh pemohon Sertifikat Massal Swadaya, dapat dilihat pada Surat keputusan Kepala BPN Kudus mengenai tarif SMS

Hambatan dan Kendala

Berdasarkan hasil wawancara dengan Pihak Pelaksana, yakni Kepala Sub Bagian Tata Usaha Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kudus, Bapak Soewarno, diketahui bahwa terdapat beberapa hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan Program Sertifikat Massal Swadaya. Pertama, muncul persepsi dalam masyarakat bahwa dengan Program Sertifikat Massal Swadaya, masyarakat memiliki posisi sebagai pihak yang dibutuhkan. Sehingga, masyarakat cenderung "manja". Anggapan masyarakat seperti itu, tercermin dalam lambannya peserta program Sertifikat Massal Mandiri memenuhi persyaratan yang diminta oleh Badan Pertanahan Nasional sesuai prosedur pendaftaran. Dengan begitu, proses pembuatan sertifikat menjadi terhenti, karena data yang akan diproses belum tersedia. Kedua, adanya kebijakan bahwa pembagian sertifikat massal yang sudah jadi, dilakukan secara serentak untuk mengurangi konflik di masyarakat. Kebijakan tersebut menyebabkan Pihak Pelaksana harus menunggu selesainya keseluruhan sertifikat. Bila ada satu saja yang belum selesai, yang biasanya disebabkan oleh hambatan di atas, maka keseluruhan sertifikat yang melalui Program Sertifikat Massal Swadaya, tidak dapat dibagikan kepada masyarakat.

Hal senada juga diungkapkan oleh Kepala Desa Ngemplak Kecamatan Undaan. Pihak Pemerintah Desa merupakan penengah antara peserta dengan pihak Badan Pertanahan Nasional. Peserta menyerahkan segala persyaratan kepada pihak Pemerintah Desa. Pengurusan oleh pihak peserta hanya berhenti di Pemerintah Desa. Kemudian Pemerintah Desa melanjutkan ke pihak Badan Pertanahan Nasional. Hambatan muncul, ketika peserta tidak aspiratif dalam mengumpulkan persyaratan pendaftaran. Pemerintah Desa dibuat kalang kabut dan bolak balik ke Kantor Badan Pertanahan Nasional. Kondisi ini tidak sepenuhnya bisa dihadapi oleh Pemerintah Desa, mengingat program sertifikat

Massal Swadaya tidak memberi masukan dana/pologoro yang memadai bagi Pemerintah Desa. Pemasukan yang diterima Pemerintah Desa lebih banyak bila melalui prosedur konvensional. Namun bila melalui program Sertifikat Massal Swadaya, bisa dikatakan, Pemerintah Desa tidak memperoleh pemasukan. Komitmen pengabdian dan pelayanan Pemerintah Desa kepada masyarakat sangat diuji dalam program sertifikat massal swadaya ini.

B. PEMBAHASAN

Prosedur dan Mekanisme SMS

Kesimpulannya, prosedur dan syarat-syarat administrasi pada program Sertifikat Massal Swadaya pada tataran implementasi, hampir semua responden yang ditemui prosedur SMS dianggap lebih mudah, meringankan dan mendorong warga desa untuk mendaftarkan tanah, ternyata karena faktor "jemput bola" dan "Lurah Desa" sebagai coordinator program SMS ini. Pada program Sertifikat Massal Swadaya, pihak Pemerintah Desa menjadi mediator penting antara pihak BPN dengan masyarakat. Segala urusan kepada pihak BPN, dilaksanakan oleh Pemerintah Desa. Jadi, peserta program Sertifikat Massal Swadaya hanya mengurus ke Pemerintah Desa, untuk selanjutnya diteruskan oleh pihak Pemerintah Desa kepada BPN.

Pada program konvensional, masyarakat mengurus langsung melalui notaries atau pihak yang lain. Pemerintah Desa hanya sebagai pihak yang memberikan legalitas terkait persyaratan pendaftaran tanah. Notaris atau pihak lain yang meneruskan dan mengurus ke BPN.

Waktu dan Biaya SMS

Jika SK Kepala BPN Kudus tentang tarif / biaya SMS tersebut kita rinci, dapat dijelaskan seperti dibawah ini:

a. Biaya pengukuran dan pendaftaran	Rp. 198.375
b. Biaya pendaftaran tanah untuk pertama kali	Rp. 25.000
c. Biaya Pemeriksaan Tanah(Panitia A)	Rp. 72.000
d. Biaya Transport setiap bidang untuk pengukuran	Rp. 50.000
e.	
Jumlah	<u>Rp. 245.375</u>

Biaya penunjang kegiatan SMS diluar ketentuan PP No.46 Tahun 2002 dipenuhi pemohon, tidak ditentukan besaran beayanya.

Jika perincian beaya program Sertifikat Massal Swadaya berdasarkan SK Kepala BPN Kudus tersebut dicocokkan dengan pengakuan para pemohon Sertifikat Massal Swadaya sebesar Rp. 408.000, maka biaya penunjang kegiatan Sertifikat Massal Swadaya diluar ketentuan PP Nomer 46 Tahun 2002 yang harus dipenuhi pemohon sebesar Rp. 162.625.

Tidak adanya ketentuan tentang besaran biaya penunjang program Sertifikat Massal Swadaya, dapat diperkirakan akan mengganggu implementasi program tersebut, terutama dalam hal transparansi dan akuntabilitas. Faktor tidak adanya ketentuan besaran biaya penunjang merupakan salah satu factor kelemahan program Sertifikat Massal Swadaya.

Sedang mengenai waktu penyelesaian program SMS ini, berdasarkan ketentuan PP Nomor 46 Tahun 2002, dari pendaftaran, pengukuran hingga terbitnya sertifikat dibutuhkan waktu selama 6 (enam) bulan. Namun, dari hasil temuan kami dilapangan ternyata ketentuan waktu tersebut di atas sulit ditepati.

Molornya waktu pelaksanaan program Sertifikat Massal Swadaya diperkirakan karena factor kesiapan pemohon dalam melengkapi persyaratan administrasi pendaftaran tanah dan factor sifat massal dari program SMS ini.

Hambatan dan Kendala SMS

Berdasarkan hasil wawancara dengan Pihak Pelaksana, yakni Kepala Sub Bagian Tata Usaha Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kudus, Bapak Soewarno, diketahui bahwa terdapat beberapa hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan Program Sertifikat Massal Swadaya. Pertama, muncul persepsi dalam masyarakat bahwa dengan Program Sertifikat Massal Swadaya, masyarakat memiliki posisi sebagai pihak yang dibutuhkan. Sehingga, masyarakat cenderung "manja". Anggapan masyarakat seperti itu, tercermin dalam lambannya peserta program Sertifikat Massal Mandiri memenuhi persyaratan yang diminta oleh Badan Pertanahan Nasional sesuai prosedur pendaftaran. Dengan begitu, proses pembuatan sertifikat menjadi terhenti, karena data yang akan diproses belum tersedia. Kedua, adanya kebijakan bahwa pembagian sertifikat massal yang sudah jadi, dilakukan secara serentak untuk mengurangi konflik di masyarakat. Kebijakan tersebut menyebabkan Pihak Pelaksana harus menunggu selesainya keseluruhan sertifikat. Bila ada satu saja yang belum selesai, yang biasanya disebabkan oleh hambatan di atas, maka keseluruhan sertifikat yang melalui Program Sertifikat Massal Swadaya, tidak dapat dibagikan kepada masyarakat.

C. PENUTUP

Kesimpulan

Dilihat dari prosedur pendaftaran tanah

Prosedur dan syarat-syarat administrasi pada program Sertifikat Massal Swadaya pada tataran implementasi, hampir semua responden yang ditemui prosedur SMS dianggap lebih mudah, meringankan dan mendorong warga desa untuk mendaftarkan tanah, ternyata karena factor "jemput bola" dan "Lurah Desa" sebagai coordinator program SMS ini. Pada program Sertifikat Massal Swadaya, pihak Pemerintah Desa menjadi mediator penting antara pihak BPN dengan masyarakat. Segala pengurusan kepada pihak BPN, dilaksanakan oleh Pemerintah Desa. Jadi, peserta program Sertifikat Massal Swadaya hanya mengurus ke Pemerintah Desa, untuk selanjutnya diteruskan oleh pihak Pemerintah Desa kepada BPN.

Pada program konvensional, masyarakat mengurus langsung melalui notaries atau pihak yang lain. Pemerintah Desa hanya sebagai pihak yang memberikan legalitas terkait persyaratan pendaftaran tanah. Notaris atau pihak lain yang meneruskan dan mengurus ke BPN.

Dilihat dari Waktu dan Biaya

Jika perincian biaya program Sertifikat Massal Swadaya berdasarkan SK Kepala BPN Kudus tersebut dicocokkan dengan pengakuan para pemohon Sertifikat Massal Swadaya sebesar Rp. 408.000, maka biaya penunjang kegiatan Sertifikat Massal Swadaya diluar ketentuan PP Nomer 46 Tahun 2002 yang harus dipenuhi pemohon sebesar Rp. 162.625.

Tidak adanya ketentuan tentang besaran biaya penunjang program Sertifikat Massal Swadaya, dapat diperkirakan akan mengganggu implementasi program tersebut, terutama dalam hal transparansi dan akuntabilitas. Faktor tidak adanya ketentuan besaran biaya penunjang merupakan salah satu factor kelemahan program Sertifikat Massal Swadaya.

Sedang mengenai waktu penyelesaian program SMS ini, berdasarkan ketentuan PP Nomor 46 Tahun 2002, dari pendaftaran, pengukuran hingga terbitnya sertifikat dibutuhkan waktu selama 6 (enam) bulan. Namun, dari hasil temuan kami dilapangan ternyata ketentuan waktu tersebut di atas sulit ditepati.

Molornya waktu pelaksanaan program Sertifikat Massal Swadaya diperkirakan karena factor kesiapan pemohon dalam melengkapi persyaratan administrasi pendaftaran tanah dan factor sifat massal dari program SMS ini.

Dilihat dari Hambatan-Hambatan dalam pelaksanaan Program SMS

Pertama, muncul persepsi dalam masyarakat bahwa dengan Program Sertifikat Massal Swadaya, masyarakat memiliki posisi sebagai pihak yang dibutuhkan. Sehingga, masyarakat cenderung "manja". Anggapan masyarakat seperti itu, tercermin dalam lambannya peserta program Sertifikat Massal Mandiri memenuhi persyaratan yang diminta oleh Badan Pertanahan Nasional sesuai prosedur pendaftaran. Dengan begitu, proses pembuatan sertifikat menjadi terhenti, karena data yang akan diproses belum tersedia.

Kedua, adanya kebijakan bahwa pembagian sertifikat massal yang sudah jadi, dilakukan secara serentak untuk mengurangi konflik di masyarakat. Kebijakan tersebut menyebabkan Pihak Pelaksana harus menunggu selesainya keseluruhan sertifikat. Bila ada satu saja yang belum selesai, yang biasanya disebabkan oleh hambatan di atas, maka keseluruhan sertifikat yang melalui Program Sertifikat Massal Swadaya, tidak dapat dibagikan kepada masyarakat.

Ketiga, ketika peserta tidak aspiratif dalam mengumpulkan persyaratan pendaftaran, Pemerintah Desa dibuat kalang kabut dan bolak balik ke Kantor Badan Pertanahan Nasional. Kondisi ini tidak sepenuhnya bisa dihadapi oleh Pemerintah Desa, mengingat program sertifikat Massal Swadaya tidak memberi masukan dana/pologoro yang memadai bagi Pemerintah Desa. Pemasukan yang diterima Pemerintah Desa lebih banyak bila melalui prosedur konvensional. Namun bila melalui program Sertifikat Massal Swadaya, bisa dikatakan, Pemerintah Desa tidak memperoleh pemasukan. Komitmen pengabdian dan pelayanan Pemerintah Desa kepada masyarakat sangat diuji dalam program sertifikat massal swadaya ini.

Saran-Saran dan Rekomendasi

Rekomendasi dari kesimpulan pertama

Pihak Pelaksana, dalam hal ini Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kudus, bersama pihak terkait, melakukan sosialisasi yang lebih mendalam mengenai beberapa hal. Pertama, pentingnya pemilik tanah untuk memiliki sertifikat tanah. Baik sebagai warga negara yang baik, maupun sebagai obyek hukum yang memiliki legalitas. Kedua, Badan Pertanahan Nasional memberikan kemudahan bagi masyarakat pemilik tanah yang belum memiliki sertifikat tanah. Kemudahan tersebut dalam bentuk program Sertifikat Massal Swadaya. Dimana disediakan penyederhanaan prosedur dan

keringanan biaya bagi pesertanya.

Rekomendasi dari kesimpulan kedua

Biaya pengurusan sertifikat melalui Program Sertifikat Massal Mandiri yang lebih murah, seharusnya disosialisasikan dengan model membandingkan dengan biaya yang harus dikeluarkan bila melalui prosedur konvensional, sehingga masyarakat dapat mengetahui secara rinci pengeluaran biaya yang harus peserta tanggung. Sedangkan dalam rangka memenuhi target waktu yang ditetapkan, yakni 6 bulan, maka pihak pelaksana perlu melakukan sosialisasi agar peserta secara aktif memenuhi kelengkapan-kelengkapan administratif. Sosialisasi ini juga perlu dilakukan oleh Pemerintah Desa yang secara aktif mengingatkan kepada peserta mengenai kekurangan kelengkapan administrasi.

Rekomendasi dari kesimpulan ketiga

Hambatan-hambatan yang muncul sebenarnya dapat diatasi dengan sosialisasi yang berkelanjutan dari pihak pelaksana kepada masyarakat, mengenai syarat kelengkapan administrasi. Disamping itu, pemerintah Desa harus benar-benar memiliki komitmen pengabdian dan pelayanan terhadap masyarakatnya. Karena pemerintah Desa merupakan pihak perantara masyarakat dengan Badan Pertanahan Nasional, maka Pemerintah Desa memiliki posisi yang dominan bagi keberlangsungan Program Sertifikat Massal Swadaya.

DAFTAR PUSTAKA

- Badjuri, Abdulkahar dan Teguh Yuwono, Kebijakan Publik Konsep dan Strategi, Universitas Diponegoro: Semarang, 2002.
- Erowati, Mas Roro Lilik, Perencanaan, Implementasi & Evaluasi Kebijakan Atau Program (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis), Pustaka Cakra: Surakarta, 2005.
- Kaufman, Herbert, *The Forest Ranger*, Baltimore, Md. : John Hopkins University Press, 1960.
- Kaufman, Herbert, *Administrative Feedback*, Washington DC: Brookings Institution, 1973.
- Lindblom, Charles E, *The Intelligence of Democracy*, New York: Free Press, 1965.
- Moekijat, Analisis Kebijaksanaan Publik, Penerbit Mandar Maju: Bandung, 1995.
- Moleong, Lexy.J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2005.
- Pressman, Jeffrey L dan Aaron Wildavsky, *Implementation*, 2nd ed. Berkely : University of California Press, 1979.
- Ripley, Randall dan Grace A Franklin eds., *Policy Making in the Federal Executive Branch*, New York: Free Press, 1982.
- Soenarko, *Public Policy*, Airlangga University Press: Surabaya, 2000.
- Van Meter, Donald S dan Carl E Van Horn, "The Policy Implementation Process: A conceptual Framework." *Administration and Society* 6: 445-487, 1975.
- Wahab, Solichin A, Analisis Kebijaksanaan, Bumi Aksara: Jakarta, 2001.