



JURNAL ILMIAH AKUNTANSI DAN KEUANGAN

VOL 4 NO 4 November 2021

P-ISSN 2622-2191 , E-ISSN 2622-2205

PERUBAHAN KEBIJAKAN PENDAFTARAN TANAH DI KOTA MAKASSAR

Valentini Febriani Bala Lande

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Program Pasca Sarjana, Universitas Hasanuddin Makassar
vlande90@gmail.com

Info Artikel :

Diterima : 10 Oktober 2021

Disetujui : 14 Oktober 2021

Dipublikasikan : 25 November 2021

ABSTRAK

Kata Kunci :
Perubahan Kebijakan, PTSL, Pendaftaran Tanah Kota Makassar

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan menggambarkan perubahan kebijakan perubahan kebijakan pendaftaran tanah dari PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria) yang diatur dalam Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 4 Tahun 2015 ke Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang ditegaskan melalui Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Penelitian ini menggunakan perspektif teori Advocacy Coalition Framework (ACF) dari Sabatier dan kolega. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan pergantian perundang-undangan tentang pendaftaran hak atas tanah tersebut tertuang dalam peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Kebijakan PRONA dan PTSL adalah kebijakan yang sama yakni mengenai adjudikasi tanah hanya terdapat sedikit penambahan dalam hasil yang ingin dicapai nantinya yang bukan hanya sekedar menghasilkan sertipikat melainkan melakukan proses pemetaan untuk menyempurnakan data mengenai tanah di Indonesia yang dikelompokkan dalam beberapa kategori.

ABSTRACT

Keywords :

Policy Changes, PTSL, Makassar City Land Registration

This study aims to analyze and describe changes in policy changes in land registration policies from PRONA (National Agrarian Operations Project) which is regulated in Ministerial Regulation of ATR/KBPN Number 4 of 2015 to Complete Systematic Land Registration (PTSL) which is affirmed through Ministerial Regulation of ATR/KBPN Number 6 of 2018 concerning Complete Systematic Land Registration. This study uses the theoretical perspective of the Advocacy Coalition Framework (ACF) from Sabatier and colleagues. The approach used in this research is a qualitative approach with a case study strategy. The results of the study indicate that the change in legislation regarding the registration of land rights is contained in the regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number

12 of 2017 concerning the Acceleration of the Implementation of Complete Systematic Land Registration (PTSL). PRONA and PTSL policies are the same policy, namely regarding land adjudication, there is only a slight increase in the results to be achieved later which is not only producing a certificate but also carrying out a mapping process to improve data on land in Indonesia which is grouped into several categories.

PENDAHULUAN

Pendaftaran tanah di Indonesia merupakan hal yang penting harus dilakukan oleh masyarakat untuk memperoleh kepastian hukum terhadap tanah yang dimilikinya. Kepastian hukum tersebut telah dijamin oleh Pemerintah sesuai dengan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria. Selanjutnya, Pemerintah untuk memberikan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum tersebut dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pasal 3 huruf a PP No 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa Pendaftaran Tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Bentuk yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah berdasarkan Pasal 4 yaitu sertipikat hak atas tanah yang merupakan surat tanda bukti hak.

Selanjutnya untuk mendukung pemerintah dalam menjalankan percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia, pemerintah menerbitkan kebijakan yang mendukung percepatan pendaftaran tanah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat golongan ekonomi lemah sampai dengan menengah yaitu dimulai pada tahun 1981 pemerintah memulai kebijakan kegiatan legalisasi aset yang umum dikenal PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria) yang diatur dalam Peraturan Menteri ATR/KBP Nomor 4 Tahun 2015. PRONA ini merupakan proses administrasi pertanahan yang meliputi adjudikasi, pendaftaran tanah sampai dengan penerbitan sertipikat hak atas tanah dan diselenggarakan secara massal yang merupakan perwujudan dari pada Program Catur Tertib di bidang pertanahan. Namun semenjak tahun 2017 lalu kebijakan pendaftaran tanah melalui PRONA diganti dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Salah satu daerah di Indonesia yang dapat dijadikan obyek dari kebijakan PTSL yaitu Kota Makassar. Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Makassar, tahun 2021 menargetkan sebanyak 5.000 sertipikat gratis melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Program PTSL pada tahun 2020 telah dilakukan di Kecamatan Manggala. Sedangkan tahun 2021, akan dilakukan di dua kecamatan di Kota Makassar, yakni Kecamatan Wajo dan Kecamatan Tamalanrea. Untuk Kecamatan Wajo dijatah hanya 7 kelurahan dan 2 kelurahan di wilayah Kecamatan Tamalanrea. Khusus Kecamatan Tamalanrea, dua kelurahan tersebut, yakni Kelurahan Tamalanrea (induk) dan Kelurahan Tamalanrea Jaya.

Penelitian tentang perubahan kebijakan yang terjadi selama proses implementasi dalam administrasi publik mutakhir kebanyakan menggunakan perspektif teori Advocacy Coalition Framework (ACF) dari Sabatier dan kolega. ACF menjelaskan proses implementasi dan perubahan kebijakan publik dan menspesifikasi subsistem kebijakan sebagai unit analisis utama. ACF berfokus pada interaksi di antara koalisi-koalisi advokasi dalam suatu subsistem kebijakan (Sabatier, 1986; Sabatier & Jenkins-Smith, 1988; 1993; 1999; 2007; Sabatier & Weible, 2007; Weible, Sabatier & McQueen, 2009).

ACF memiliki kelebihan dimana cocok digunakan untuk menelaah dalam situasi dinamis dan konflikatif. Artinya bahwa menawarkan untuk menjembatani kesenjangan antara formulasi dan implementasi kebijakan yang terjadi di tengah masyarakat.

Adanya fenomena mengenai kebijakan pertanahan mengenai pendaftaran tanah di Kota Makassar, maka penulis tertarik untuk mengangkatnya ke dalam sebuah penelitian dengan judul “Perubahan Kebijakan Pendaftaran Tanah di Kota Makassar”.

Rumusan Masalah

Berdasarkan fenomena empiris pada latar belakang penelitian di atas, penulis merumuskan permasalahan tersebut dalam bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut: (1) Bagaimana bentuk perubahan kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar dan (2) Bagaimana strategi dari koalisi advokasi dalam perubahan pada kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, berikut tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan dan menganalisis tentang (1) bentuk perubahan kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar dan (2) strategi dari koalisi advokasi dalam perubahan pada kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar.

Tinjauan Pustaka

1. Kebijakan Publik

Menurut Anderson (2015 : 7-9, 41-49), menyatakan "a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern". (Serangkaian tindakan yang bertujuan dan dilakukan serta diikuti oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah tertentu). Makna kebijakan publik menurut pandangan Anderson adalah bahwa kebijakan publik itu dirumuskan oleh seorang aktor (eksekutif, misalnya SK Presiden) atau sejumlah aktor (eksekutif dan legislatif, misalnya UU dan yudikatif untuk menguji material UU dan sebagainya) bahkan di era pemerintahan (governance) aktor nonpemerintah seperti swasta dan lembaga pelayanan masyarakat (Community Service Organization), media massa, universitas, dan seterusnya juga diikutsertakan dalam proses kebijakan; berupa serangkaian tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu, misalnya untuk mengatasi masalah tertentu, yang didasarkan pada aturan hukum yang bersifat memaksa (otoritatif), artinya mutlak harus ditaati oleh pihak-pihak terkait, untuk mengatasi masalah tertentu. Jadi, setiap kebijakan publik itu harus jelas siapa aktor-aktor yang terlibat di dalamnya dan jelas pula tujuan yang hendak dicapainya.

2. Perubahan Kebijakan

Perubahan kebijakan didefinisikan sebagai perubahan-perubahan mayor dan minor dalam suatu subsistem kebijakan atau suatu program pemerintah. Perubahan mayor menunjuk pada perubahan-perubahan dalam aspek-aspek inti, sedangkan perubahan minor menunjuk pada perubahan-perubahan dalam aspek-aspek sekunder dari kebijakan atau program pemerintahan tersebut (Sabatier and Jenkins-Smith, 2007, 1999; 1993; Weible and Sabatier, 2007).

Perubahan kebijakan dapat terjadi pada aspek mayor maupun minor. Aspek mayor dari suatu subsistem kebijakan mencakup *deep core beliefs* maupun *policy core beliefs*. *Deep core beliefs* dari suatu subsistem kebijakan tergambar dari pernyataan-

pernyataan resmi tentang asumsi-asumsi umum tentang sifat manusia, nilai-nilai fundamental yang menjadi prioritas, kelompok-kelompok yang diprioritaskan kesejahteraannya, peran pemerintah versus pasar secara umum, dan siapa yang seharusnya berpartisipasi dalam pembuatan keputusan pemerintahan

3. Model ACF dari Sabatier dan Kolega

Penelitian ini menggunakan ACF versi Sabatier and Jenkins-Smith 1998. Alasan penulis adalah ACF versi Sabatier and Jenkins-Smith 1998 telah dieksplorasi daya aplikasinya di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. ACF versi Sabatier and Jenkins-Smith 1998 dapat diaplikasikan tanpa ada kesulitan di negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Khususnya di Indonesia, penelitian empirik tentang kemungkinan aplikasi ACF versi Sabatier and Jenkins-Smith 1998 telah dilakukan untuk kebijakan kehutanan oleh Chris Elliot dan dapat diaplikasikan tanpa kesulitan (Sabatier and Jenkins-Smith, 2007 : 152). ACF versi Sabatier and Weible 2007 belum diteliti kemungkinan aplikasinya di Indonesia. Berdasarkan alasan tersebut penelitian ini menggunakan ACF versi Sabatier and Jenkins-Smith 1998. Berikut adalah tinjauan structural terhadap ACF versi Sbetier and Jenkins-Smith 1998. ACF mempunyai tiga komponen struktural pokok yang saling berinteraksi. Ketiga komponen dimaksud adalah parameter sistem yang relative stabil, peristiwa eksternal, dan subsistem kebijakan. ACF berasumsi bahwa sebagian terbesar dari proses kebijakan berlangsung dalam subsistem kebijakan. Setiap kebijakan pada suatu sektor tertentu adalah subsistem kebijakan karena sektor-sektor tersebut secara bersama-sama membentuk sistem kebijakan nasional.

3. Kebijakan Pendaftaran Tanah

a. Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA)

Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) adalah salah satu bentuk kegiatan legalisasi asset dan pada hakekatnya merupakan proses administrasi pertanahan yang meliputi, adjudikasi, pendaftaran tanah sampai dengan penerbitan sertifikat/tanda bukti hak atas tanah dan diselenggarakan secara massal. PRONA merupakan salah satu wujud upaya pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat golongan ekonomi lemah sampai dengan ekonomi menengah.

PRONA adalah kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah di bidang pertanahan pada umumnya dan pada bidang pendaftaran tanah pada khususnya yang berupa pensertipikatan tanah secara massal dan penyelesaian sengketa tanah yang sifatnya strategis.

b. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Menurut pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dijelaskan bahwa Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tujuan dari program PTSL ini adalah untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

Sedangkan tujuan dari pelaksanaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah secara sistematis lengkap mengelompok dalam satu wilayah desa/kelurahan lengkap diantaranya:

- 1) Waktu pelaksanaan relatif lebih cepat dibandingkan pelaksanaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah secara sporadik;
- 2) Mobilisasi dan koordinasi petugas ukur lebih mudah dilaksanakan;
- 3) Dapat sekaligus diketahui bidang-bidang tanah yang belum terdaftar dan yang sudah terdaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan;
- 4) Dapat sekaligus diketahui bidang-bidang tanah yang bermasalah dalam satu wilayah desa/kelurahan;
- 5) Persetujuan batas sebelah menyebelah (asas *contradictoir delimitatie*) relatif lebih mudah dilaksanakan;
- 6) Dapat memperbaiki/melengkapi peta dasar pendaftaran.

Metode Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif, peneliti ke lapangan untuk mengumpulkan data dalam konteks natural, peneliti berinteraksi dengan subyek/partisipan guna memperoleh perspektif mereka dalam dunia riil. Seluruh aktivitas lapangan tersebut diorientasikan untuk menyediakan suatu deskripsi yang kaya tentang fenomena perubahan kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar. Perspektif partisipan, sifat alami pengumpulan data, kerja lapangan, serta kekayaan deskripsi, semuanya merupakan karakteristik utama penelitian kualitatif.

Penelitian ini menggunakan sumber-sumber data berganda sebagaimana yang lazim dalam penelitian kualitatif. Kebanyakan referensi studi kualitatif mengidentifikasi tiga sumber utama data untuk penelitian kualitatif, yakni wawancara, observasi, dan dokumen. Studi ini menggunakan data yang dikumpulkan dari tiga sumber berikut: (1) interview dengan partisipan terpilih; (2) arsip dan dokumen program/kegiatan, dan (3) observasilangsung. Penggunaan sumber data yang berbeda tersebut penting sebab memungkinkan diterapkannya strategi triangulasi untuk memperbaiki validitas temuan studi.

Sumber data primer bersumber dari informan yang dipilih adalah pelaksana kebijakan di lapangan sampai dengan pemegang kebijakan. Karakteristik informan yang dipilih adalah informan yang telah mengelola kebijakan pendaftaran tanah ini minimal 6 bulan terakhir. Adapun informan dalam penelitian ini adalah Kepala Bidang Hak dan Pendaftaran Tanah BPN Provinsi Sulawesi Selatan; Kepala Seksi Infrastruktur BPN Kota Makassar; Ketua Tim PTSL 2020 Kota Makassar; Konsorsium Pembaruan Agraria Wilayah Sulawesi Selatan; Masyarakat.

Data dianalisis dengan menggunakan beberapa langkah sesuai teori Miles, Huberman, Saldana (2014:14) yaitu menganalisis data dengan tiga langkah: kondensasi data (*data condensation*), menyajikan data (*data display*), dan menarik simpulan atau verifikasi (*conclusion drawing and verification*). Kondensasi data merujuk pada proses pemilihan (*selecting*), pengerucutan (*focusing*), penyederhanaan (*simplifying*), peringkasan (*abstracting*), dan transformasi data (*transforming*).

PEMBAHASAN

Bentuk Perubahan Kebijakan Pendaftaran Tanah di Kota Makassar

Hasil dari wawancara penelitian dan data-data sekunder yang didapat di lapangan akan dibahas pada bagian ini. Pembahasan sesuai dengan hal yang telah dikemukakan

pada bagian sebelumnya, yaitu Perubahan Kebijakan Pendaftaran Tanah di Kota Makassar.

Perubahan kebijakan pendaftaran tanah dari PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria) yang diatur dalam Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 4 Tahun 2015 ke Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang ditegaskan melalui Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Menurutnya, baik PRONA dan PTSL adalah Program yang sama yakni mengenai adjudikasi tanah hanya terdapat sedikit penambahan dalam hasil yang ingin dicapai nantinya yang bukan hanya sekedar menghasilkan sertifikat melainkan melakukan proses pemetaan untuk menyempurnakan data mengenai tanah di Indonesia yang dikelompokkan dalam beberapa kategori.

Diketahui bahwa Sejak UUPA tahun 1960 dimana merupakan kewajiban pemerintah untuk mendaftarkan tanah sudah ada dan kemudian pada tahun 1980 program PRONA telah ada. Namun program PRONA umumnya hanya bersifat sporadik atau tidak menyeluruh dalam satu wilayah. Kemudian dari fakta tersebut yang terlihat dilapangan pada tahun 2017 oleh pemerintahan yang termasuk dari bagian autokritik dengan kata lain program ini tidak relevan ketika ingin memenuhi kewajiban dalam melaksanakan pendaftaran tanah sesuai pasal 19 UUPA, Makanya dimasifkanlah melalui Program PTSL. Program PTSL dilakukan dengan sistem pendaftaran yang dilakukan secara sistematis dan tidak lagi bicara sporadic serta tidak lagi bicara satu bidang dengan satu bidang lainnya. Namun dia satu wilayah keseluruhan di satu kelurahan.

PRONA dan PTSL tidak ada yang berbeda dan hanya sebatas persoalan perbedaan rezim yang masing-masing menunjukkan ciri khas tersendiri, diketahui bahwa pada zaman Presiden Susilo Bambang Yudhoyono disebut PRONA dan pada Era Presiden Jokowi dinamakan PTSL yang seakan kesannya yang mau ditampilkan bahwa reforma agrarian ini dilaksanakan di rezimnya Jokowi dan belum dilaksanakan di era kepemimpinan sebelumnya.

Menurut Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia, Indonesia memiliki total 126.000.000 bidang tanah. Sampai dengan tahun 2016 lalu, baru sekitar 40.000.000 bidang tanah yang sudah memiliki sertifikat. Sisanya sekitar 86.000.000 bidang tanah, belum memiliki sertifikat atau dengan kata lain, luas tanah di Indonesia yang telah disertifikasi baru sekitar 46 % dari total luas tanah di Indonesia. Hal tersebut selaras dengan pidato yang sering diungkapkan oleh Presiden Joko Widodo ketika berkunjung ke daerah-daerah. Presiden Joko Widodo dari awal masa pemerintahannya memandang masalah persengketaan tanah di masyarakat sebagai hal yang serius dan memasukannya sebagai bagian dari program strategis nasional dan reformasi agraria yang menjadi salah satu fokus pemerintahan presiden Joko Widodo dan Jusuf Kalla. Itu berarti, sampai dengan tahun 2017, lebih dari setengah luas tanah di Indonesia memiliki status tidak jelas dan rawan sengketa. Pentingnya pendaftaran tanah di Indonesia belum diikuti pemahaman yang baik oleh masyarakat, masih banyak tanah milik masyarakat yang belum bersertifikat. Banyak tanah di Indonesia yang belum bersertifikat tentunya disebabkan oleh berbagai faktor yang menyebabkan masyarakat enggan mendaftarkan hak milik atas tanahnya. Adanya anggapan yang menyatakan bahwa untuk mendapatkan sertifikat memerlukan waktu yang cukup lama serta mekanisme prosedur yang berbelit-belit juga biaya yang mahal merupakan faktor yang tidak dapat dipungkiri.

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, melakukan penggantian beberapa Menteri Negara Kabinet Kerja Tahun 2014 – 2019. Pada saat terjadi penggantian Menteri maka terjadi juga perubahan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah di ubah dengan peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012 tentang perubahan atas peraturan Menteri Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Dimana pergantian Perundang-undangan tentang pendaftaran hak atas tanah tersebut tertuang dalam peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Berdasarkan masalah itulah pemerintah membuat program “Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap” (PTSL) yang dibuat untuk memudahkan masyarakat membuat sertifikat tanah miliknya yang sebelumnya dinamakan dengan program PRONA pada era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

PTSL menurut Peraturan Menteri ATR Nomor 12 tahun 2017 pasal 1 : Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang- bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya, dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Suatu kebijakan itu berangkat dari sebuah masalah publik yang mendapatkan perhatian dari pemerintah sehingga pemerintah menuangkannya dalam sebuah kebijakan baik berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden untuk dipelaksanaankan dalam menangani masalah publik tersebut.

Selain itu, Anderson juga menyebutkan bahwa dalam kebijakan publik, memang ada beberapa kelompok yang mempunyai akses lebih dari pada yang lain. Kebijakan publik dalam waktu kapan pun akan merefleksikan kepentingan orang yang dominan. Dalam pembuatan kebijakan, baik secara ekonomi atau politik, individu atau siapa pun akan didorong oleh pilihan- pilihan, dan kemudian mencari untuk memaksimalkan keuntungan yang mereka dapatkan. Hal ini juga didukung oleh pendapat Easton dalam Azmy (2012:22-23), yang mengatakan bahwa karakteristik kebijakan publik diawali dari kebijakan itu diformulasikan oleh para penguasa dalam suatu sistem politik, yaitu para sesepuh tertinggi suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, administrator, penasihat, para raja, dan sebagainya. Orang-orang ini oleh Easton disebut sebagai “orang yang terlibat dalam urusan keseharian dari sistem politik”, dan dikenal sebagai anggota yang paling banyak dari sistem sebagai yang mempunyai tanggung jawab terhadap sebuah kebijakan.

Strategi dari Koalisi dalam Perubahan Kebijakan Pendaftaran Tanah di Kota Makassar

Adapun strategi yang digunakan dalam proses memengaruhi perubahan kebijakan pendaftaran tanah secara sistematis yakni bersifat bottom-up dengan kata lain langsung mendampingi masyarakat dan memastikan bahwa terbentuk serikat sehingga masyarakat

dapat bersatu agar nantinya dapat dikoordinasikan dengan baik untuk mencapai reforma agraria.

“Strategi kita itu penguatan dulu dari bawah, jadi sifatnya bottom-up. Jadi kita mendampingi masyarakat dan memastikan bahwa terbentuk serikat. Jadi masyarakat harus bersatu dulu dan agar bisa dikoordinasikan dengan baik untuk mencapai reforma agraria. Untuk bisa mempengaruhi kebijakan ya harus dilakukan secara kolektif” (Konsorsium Pembaruan Agraria Wilayah Sulsel).

Berbeda dengan pandangan Kepala Seksi Infrastruktur BPN Kota Makassar/Ketua Pelaksana PTSL 2020, menurutnya strategi yang digunakan dalam proses memengaruhi perubahan kebijakan pendaftaran tanah secara sistematis yakni dengan mengadakan sosialisasi secara langsung ke masyarakat yang sebelumnya dimulai diadakan di kantor kelurahan dan melaksanakan sosialisasi secara tidak langsung dengan memanfaatkan pemasangan baliho serta menggunakan media sosial sebagai sarana sosialisasi kepada masyarakat.

“Kita mengadakan sosialisasi secara fisik atau secara langsung itu sebelum kita mulai kita adakan sosialisasi di kantor kelurahan. Terus yang kedua sosialisasi secara tidak langsung melalui pemasangan baliho. Yang ketiga menggunakan media sosial” (Kepala Seksi Infrastruktur BPN Kota Makassar/Ketua Pelaksana PTSL 2020).

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan penelitian ini, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan penulis yang disusun terkait Perubahan Kebijakan Pendaftaran Tanah di Kota Makassar, perubahan dari PRONA ke PTSL terjadi bukan karena adanya gagasan dari koalisi advokasi tetapi hanya inisiatif pemerintah dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah di ubah dengan peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012 tentang perubahan atas peraturan Menteri Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Dimana pergantian Perundang-undangan tentang pendaftaran hak atas tanah tersebut tertuang dalam peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Kebijakan PRONA dan PTSL adalah kebijakan yang sama yakni mengenai adjudikasi tanah hanya terdapat sedikit penambahan dalam hasil yang ingin dicapai nantinya yang bukan hanya sekedar menghasilkan sertifikat melainkan melakukan proses pemetaan untuk menyempurnakan data mengenai tanah di Indonesia yang dikelompokkan dalam beberapa kategori.
2. Adapun strategi yang digunakan dalam proses memengaruhi perubahan kebijakan pendaftaran tanah secara sistematis yakni bersifat bottom-up dengan kata lain langsung mendampingi masyarakat dan memastikan bahwa terbentuk serikat sehingga masyarakat dapat bersatu agar nantinya dapat dikoordinasikan dengan baik untuk mencapai reforma agraria. Berbeda dengan pandangan Kepala Seksi Infrastruktur

BPN Kota Makassar/Ketua Pelaksana PTSL 2020, menurutnya strategi yang digunakan dalam proses memengaruhi perubahan kebijakan pendaftaran tanah secara sistematis yakni dengan mengadakan sosialisasi secara langsung ke masyarakat yang sebelumnya dimulai diadakan di kantor kelurahan dan melaksanakan sosialisasi secara tidak langsung dengan memanfaatkan pemasangan baliho serta menggunakan media sosial sebagai sarana sosialisasi kepada masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 2012. Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Anderson, James E. 2015. Public Policymaking: An Introduction Eighth Edition. USA: Cengage Learning
- Ainuson, K. 2009. An Advocacy Coalition Approach to Water Policy Change in Ghana: A Look at Belief Systems and Policy Oriented Learning. *Journal of African Studies and Development*. Vol. 1(2) pp. 016-027.
- Ali, F. & Alam, A.S. (2012). Studi Kebijakan Pemerintah. Bandung: Refika Aditama.
- Aslinda. 2014. Model Koalisi Advokasi dalam Perubahan Kebijakan Tata Ruang di Kota Makassar. Disertasi.
- Ayu, Isdiyana Kusuma & Heriawanto, Benny Krestian. 1998. Perbandingan Pelaksanaan Program Nasional Agraria dan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Batu. *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*. Volume 3 Nomor 2.
- Bandelow, NilsC., and Kundolf, S., 2011. Belief Systems and The Emergence of Advocacy Coalitions in Nascent Subsystems. *German Policy Studies*. Vol. 7, No. 2, p. 113-139.
- Creswell, Jhon W. 2016. Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Creswell, John W. 2016. Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Method Approaches (4th ed). California, USA: Sage Publication.
- Dunn, William N. 1999. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dye, Thomas R., 1987. Understanding Public Policy. New Jersey: Prentice Hall.
- Fafard, P. 2008. Evidence and Healthy Public Policy: Insights from Health and Political Sciences. National Collaborating Centre of Healthy Public Policy. Quebec. (online at www.cprn.org).
- Fischer, F., Miller Gerald J., and Sidney, Mara S. (editors). 2007. Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. Londo: CRC Press.
- Harsono, B. 2003. Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang- Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Jakarta : Djambatan
- Islamy, Irfan. 1984. Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kartasmita, Ginanjar. 1994. Pembangunan Untuk Rakyat, Memandukan Pertumbuhan dan Pemerataan. Jakarta: PT. Pustaka Cides Indo.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA)
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

- Litfin, Karen. 2000. *Advocacy Coalitions Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy*. *Policy Studies Journal*. 28. 236 - 252.
- Miles, M.B., Huberman, A.M. dan Saldana, J. 2014. *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook*, Edition 3. USA: Sage Publications. Terjemahan Tjetjep Rohindi Rohidi, UI-Press.
- Millar, R. 2005. *Coalition Networks and Policy Learning: Interest Groups on The Losing Side of Legal Change*. Alexandria. Disertasi.
- Nugroho D, Riant. 2012. *Public Policy*. Jakarta: Gramedia.
- Peraturan Presiden No 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN)
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA)
- Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- Putra, Fadillah. 2003. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rosenbloom, D.H. & Kravchuk, R.S. 2005. *Public Administration : Understanding Management, Politics and Law in The Public Sector*. Ed. Ke-6. Singapore: McGraw Hill
- Sabatier, P.A. 2007. *The Need for Better Theories*. In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press, pp. 3-20.
- Sabatier, P.A. 1993. *Policy Change over a Decade or More*. In P. Sabatier and H. Jenkins-Smith (eds), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press, 13–39
- Sabatier, Paul A., 1991. *Toward Better Theories of The policy Process*. *Political Science and Politics*, 24 (June): 147-56.
- Sabatier, Paul A., 1988. *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning There in*. *Policy Sciences*, 21:129-168.
- Sabatier, Paul A., 1986. *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*. *Journal of Public Policy*, 6:21-48
- Sabatier, P.A. and Jenkins-Smith, H. 2007. *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*. In *Theories of the Policy Process*, second edition, edited by Paul A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press, 189-221
- Sabatier, P.A. and Jenkins-Smith, H., 1999. *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*. In *Theories of the Policy Process*. Edited by Paul A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P.A. and Jenkins-Smith, H. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P.A. and Jenkins-Smith, H. 1988. *An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein*. *Policy Sciences*, 21: 129-68
- Sabatier, P.A. and Mazmanian, D.A. 1980. *The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*. *Policy Studies Journal*, 8 (special issue): 538-60.

- Sabatier, P.A. and Weible, C.M. 2007. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In Sabatier, P.A., Ed., *Theories of the Policy Process*. CO: West Press, 189-220.
- Shafritz, Jay.M. dan E.W.Russell, 1997. *Introducing Public Administration*. New York: N.Y. Longman.
- Sotirov, M. & Memmler, M., 2010. The Advocacy Coalition Framework in Natural Resource Policy Studies: Recent Experiences and Further Prospects. Artikel.
- Sumarja, F.X. 2012. *Problematika Kepemilikan Tanah Bagi Orang Asing*. Bandar Lampung: Indepth Publising.
- Tangkilisan, Hesel Nogi. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI.
- True, James L., Jones, Bryan D., and Baumgartner, Frank R., 2006. Punctuated-Equilibrium Theory Explaining Stability and Change in Public Policymaking, in *Theories of the Policy Process*, second edition, edited by Paul A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press, 155-188.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria.
- Ugwuanyi, B. I., & Chukwuemeka, E. E. O. 2013. The Obstacles To Effective Policy Implementation By The Public Bureaucracy In Developing Nations : The Case Of Nigeria. *Kuwait Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review*, 2 (7).
- Weible, Christopher M., Sabatier, Paul A., and McQueen, Kelly. 2009. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, No. 1, 121-140.
- Weible, C., & Sabatier, P. 2006. A Guide to Advocacy Coalition Framework. In *Handbook of Public Policy Analysis*, edited by Gerald Miller and Frank Fischer. London: CRC
- Wiradi, G. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press, KPA, dan Pustaka Pelajar.