

PERAN *STREET-LEVEL BUREAUCRATS* DALAM IMPLEMENTASI PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DI DESA TUGUSARI KECAMATAN BANGSALSARI KABUPATEN JEMBER

Faizul Hoir¹, Ria Angin²

^{1,2}Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Jember

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis peran birokrat jalanan dalam pelaksanaan PTSL di Desa Tugusari, Kecamatan Bangsalsari, Kabupaten Jember. PTSL merupakan kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk mempercepat legalisasi kepemilikan tanah masyarakat. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan metode deskriptif, penelitian ini mengumpulkan data melalui observasi, wawancara mendalam, dan analisis dokumentasi. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami peran, tantangan, dan interaksi birokrat jalanan dalam pelaksanaan program untuk memastikan efektivitasnya di lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran birokrat jalanan sangat penting dalam memastikan implementasi kebijakan berjalan efektif. Namun, dalam pelaksanaannya terdapat kendala seperti keterbatasan sumber daya manusia, rendahnya pemahaman masyarakat terhadap prosedur PTSL, dan munculnya sengketa tanah yang memperlambat proses sertifikasi. Meskipun demikian, strategi adaptasi yang diterapkan oleh *Street-Level Bureaucrats*

berupa komunikasi langsung dan fleksibilitas prosedur terbukti membantu kelancaran pelaksanaan program. Studi ini menyimpulkan bahwa keberhasilan program PTSL di Desa Tugusari sangat bergantung pada efektivitas peran *Street Level Bureaucrats* dalam mengatasi berbagai kendala yang muncul. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas dan dukungan kebijakan yang lebih optimal sangat diperlukan untuk meningkatkan efisiensi program PTSL.

Kata Kunci : *Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Street-Level Bureaucrats, Implementasi Kebijakan*

ABSTRACT

This study analyzes the role of street-level bureaucrats in the implementation of PTSL in Tugusari Village, Bangsalsari Subdistrict, Jember Regency. PTSL is a government policy that aims to accelerate the legalization of community land ownership. Dengan menggunakan a qualitative approach and descriptive method, this study collected data through observation, in-depth interviews, and documentation analysis. The goal of the study was to understand the roles, challenges, and interactions of street-level bureaucrats in the implementation of the program to ensure its effectiveness in the field. The results show that the role of street-level bureaucrats is crucial in ensuring that policy implementation is effective. However, in its implementation, there are obstacles such as limited human resources, low public understanding of PTSL procedures, and the emergence of land disputes that slow down the certification process. Nevertheless, the adaptation strategies applied by Street-Level Bureaucrats in the form of direct communication and procedural flexibility proved to help the smooth implementation of the program. This study concludes that the success of the PTSL

ARTICLE INFO

Article history:

Received April, 2025

Revised April, 2025

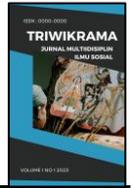
Accepted April, 2025

Available online April, 2025

Faizulhoir0102@gmail.com,
ria.angin@unmuhjember.ac.id



This is an open access article under the CC BY-SA license.
Copyright © 2023 by Author. Published by Universitas
Pendidikan Ganessa.



program in Tugusari Village is highly dependent on the effectiveness of the role of Street-Level Bureaucrats in overcoming various obstacles that arise. Therefore, capacity building and more optimal policy support are needed to improve the efficiency of the PTSL program.

Keywords : *Complete Systematic Land Registration (PTSL), Street-Level Bureaucrats, Policy Implementation*

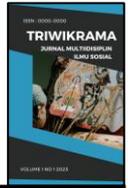
1. PENDAHULUAN

Regulasi resmi mengenai pendaftaran tanah di Indonesia tertuang dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Peraturan ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah bagi masyarakat melalui proses pendaftaran yang lebih sistematis, efisien, dan menyeluruh. Sebagai bentuk dukungan terhadap kebijakan tersebut, pemerintah juga menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 yang mengamanatkan percepatan pelaksanaan PTSL di seluruh wilayah Indonesia. Instruksi ini dimaksudkan untuk mempercepat proses pendaftaran tanah secara menyeluruh yang dapat meningkatkan perlindungan hukum bagi pemilik tanah serta mendorong pemanfaatan tanah yang lebih optimal dalam mendukung pembangunan nasional dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya sertifikasi sehingga mengurangi sengketa tanah yang sering terjadi akibat tumpang tindih klaim.

Sebagai implementasi dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Pemerintah Kabupaten Jember menerbitkan Peraturan Bupati Jember Nomor 6 Tahun 2018. Kebijakan ini mengatur mengenai pembebanan pembiayaan dalam rangka persiapan pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di wilayah Kabupaten Jember. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis di Kabupaten Jember di latar belakang oleh beberapa permasalahan yang muncul. Data Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Jember tahun 2023 menunjukkan bahwa lebih dari 1,2 juta hektar tanah di Jember belum bersertifikat. Kondisi ini memicu beragam masalah, seperti perampasan dan penjualan lahan secara ilegal, serta minimnya perlindungan hukum atas kepemilikan tanah. Banyak warga Jember belum menyadari pentingnya sertifikat tanah sebagai bukti kepemilikan yang sah, sehingga banyak lahan yang belum diklaim dan rentan untuk dieksploitasi. Oleh karena itu, kondisi ini menekankan perlunya peningkatan edukasi, akses, dan pendanaan untuk mendukung sertifikasi tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang efektif di Jember.

Kabupaten Jember melaksanakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) secara bertahap, menjangkau setiap kecamatan dan desa untuk memastikan bahwa seluruh bidang tanah yang belum terdaftar dapat diakui secara resmi. Salah satu daerah yang melaksanakan program ini adalah Desa Tugusari di Kecamatan Bangsalsari. Pelaksanaannya di desa, telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Desa Tugusari Nomor 1 Tahun 2022 tentang pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Desa Tugusari, dengan populasi sekitar 16.042 jiwa dan luas wilayah mencapai 2.700 hektar, telah memulai proses pendaftaran sertifikasi tanah melalui program PTSL sejak Januari 2022. Kurun waktu awal pelaksanaan yang relatif singkat, hingga Juli 2022, desa ini telah berhasil menerbitkan 300 sertifikat tanah, suatu pencapaian yang signifikan mengingat target akhir Desa Tugusari adalah menerbitkan 1.250 sertifikat dari total 3.000 bidang tanah yang ada. Capaian tersebut menunjukkan komitmen pemerintah dalam mempercepat proses pendaftaran tanah di seluruh wilayah kecamatan atau desa di Kabupaten Jember (ppid.jemberkab.go.id).

Pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari yang semula diharapkan untuk memberikan hak tanah secara resmi dimata hukum dan untuk



mengatasi beberapa permasalahan tanah yang ada. Pada kenyataannya dalam pelaksanaan program ini masih menimbulkan beberapa permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaannya di Desa Tugusari seperti: Konflik sengketa tanah antar keluarga dan saudara, Konflik salah bidang tanah dimana pemilik tanah yang telah memiliki sertifikat tanah dan telah tertera luas lahan yang harus di tempati ternyata yang ditempatinya tidak sesuai dan memicu perselisihan dengan pemilik tanah di sebelahnya, kemudian sengketa tanah sampai ke ranah pengadilan. Hal ini menandakan bahwa dalam implementasinya yang diharapkan mengatasi permasalahan, pada kenyataannya masih menimbulkan beberapa masalah dikalangan masyarakat. Hal ini dapat terjadi dikarenakan dua faktor, yaitu faktor dari para *street-level bureaucrats* atau aktor yang terlibat dalam program ini dan faktor proses dari implementasi kebijakan

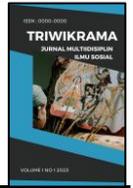
Peran para *street-level bureaucrats* atau aktor pelaksana program ini sangat menentukan keberlangsungan dalam implementasi kebijakan. Melalui interaksi langsung dengan warga, mereka berperan sebagai mediator, fasilitator, dan penjaga harmonisasi sosial. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara mendalam peran birokrat tingkat lapangan (*Street-Level Bureaucrats*) dalam pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari, Kecamatan Bangsalsari, Kabupaten Jember. Fokus utama penelitian ini adalah untuk memahami bagaimana peran, wewenang, serta tantangan yang dihadapi oleh para birokrat di tingkat pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan PTSL. Selain itu, penelitian ini juga mengeksplorasi dampak keberadaan mereka terhadap efektivitas program, terutama dalam memastikan kelancaran proses administrasi serta keterjangkauan layanan bagi masyarakat setempat.

Berdasarkan fenomena yang terjadi, peneliti melakukan penelitian mengenai pelaksanaan program implementasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari. Program PTSL ini diharapkan dapat memberikan legalitas yang jelas dan sah atas hak kepemilikan tanah bagi masyarakat setempat, yang selama ini sering kali menghadapi ketidakpastian dan sengketa terkait status tanah mereka. Namun, keberhasilan dalam mengimplementasikan kebijakan publik dipengaruhi oleh beberapa faktor, salah satu faktor penentu terdapat pada para pelaksana program atau *street-level bureaucrats*. Dalam konteks ini, peneliti tertarik untuk mengangkat permasalahan yang lebih luas mengenai peran *Street-Level Bureaucrats* dalam kebijakan PTSL ini diimplementasikan dan dampaknya terhadap masyarakat, dengan judul "*Peran Street-Level Bureaucrats dalam Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari, Kecamatan Bangsalsari Kabupaten Jember*".

2. METODE

Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, yang bertujuan untuk mengeksplorasi dan memahami secara mendalam peran birokrat tingkat lapangan (*Street-Level Bureaucrats*) dalam pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari, Kabupaten Jember. Pada penelitian Deskriptif Kualitatif masalah bertumpu pada suatu fokus. Penelitian ini difokuskan untuk membatasi ruang lingkup studi kualitatif serta mengarahkan penelitian dalam memilah data yang relevan dan yang tidak relevan (Moleong, 2010). Penelitian ini menganalisis peran *Street-Level Bureaucrats* serta Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari, Kecamatan Bangsalsari, Kabupaten Jember.

Sumber data penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Sumber data primer adalah pengambilan data dengan instrumen pengamatan, wawancara, catatan lapangan dan penggunaan dokumen. Data primer pada penelitian ini adalah hasil wawancara yang diperoleh dari narasumber (adalah BPN Kabupaten Jember, kepala Desa Tugusari, Sekretaris Desa Tugusari, Pokmas PTSL Desa Tugusari, dan dua (2) masyarakat penerima program PTSL).



Sedangkan Sumber data sekunder merupakan data yang digunakan untuk mendukung data primer. Sumber data sekunder diperoleh melalui penelitian terdahulu, buku, website, dokumentasi dan arsip tertulis lainnya yang berhubungan dengan obyek pada penelitian.

Metode analisis data adalah proses pengumpulan dan penyusunan data secara sistematis. Data tersebut diperoleh dari wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi. Proses ini melibatkan pengorganisasian data ke dalam kategori, penguraian menjadi unit-unit, penyintesisan, penyusunan dalam pola tertentu, pemilihan bagian yang penting untuk dipelajari, serta penyusunan kesimpulan agar mudah dipahami baik oleh peneliti sendiri maupun orang lain. Menurut Miles dan Huberman, sebagaimana dikutip oleh (Sugiyono, 2013), analisis data kualitatif dilakukan melalui proses yang interaktif dan berkesinambungan hingga selesai, sehingga data yang diperoleh mencapai titik kejenuhan. Langkah-langkah analisis tersebut adalah sebagai berikut:

1) Pengumpulan Data (*Data Collection*)

Pengumpulan data dimulai sejak pelaksanaan kegiatan di lapangan dan dilakukan bersamaan dengan analisis selama kegiatan berlangsung. Data dikumpulkan melalui observasi langsung saat mendatangi informan yang telah ditentukan, yang kemudian dilengkapi dengan pencarian informasi melalui internet, YouTube, dan sumber lainnya. Proses ini juga mencakup wawancara dan dokumentasi, yang selanjutnya akan dikembangkan lebih lanjut.

2) Reduksi Data (*Data Reduction*)

Mereduksi data adalah proses merangkum, memilah, dan memilih informasi inti dengan memusatkan perhatian pada aspek-aspek yang penting serta mengidentifikasi tema dan pola yang relevan. Data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, memudahkan peneliti dalam langkah selanjutnya, serta memungkinkan data tersebut diakses kembali jika diperlukan.

3) Penyajian Data (*Data Display*)

Pada penelitian kualitatif, data disajikan dalam bentuk teks naratif, matriks, grafik, jaringan, atau bagan. Penyajian ini dirancang untuk mengorganisasi informasi secara terstruktur sehingga membentuk kesatuan yang padu dan mudah dipahami.

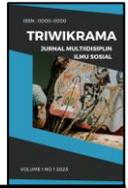
4) Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi (*Conclusion Drawing/Verification*)

Kesimpulan dalam penelitian kualitatif merupakan temuan baru yang belum pernah diungkap sebelumnya. Temuan tersebut dapat berupa deskripsi atau penjelasan tentang suatu objek yang sebelumnya belum jelas atau masih samar, tetapi menjadi lebih terang dan dipahami setelah dilakukan penelitian.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Desa Tugusari merupakan salah satu desa yang ada di kecamatan Bangsalsari, Kabupaten Jember. Desa Tugusari berada pada daerah dataran rendah dengan ketinggian rata-rata 54meter dari permukaan laut. Wilayah pada Desa Tugusari memiliki tipologi persawahan dan termasuk dalam wilayah yang startegis dengan daerah pegunungan dan hutan. Memiliki jumlah penduduk sebanyak 16.042 jiwa dengan mayoritas mata pencarian penduduk sebagai buruh tani dan petani kopi. Desa Tugusari terbagi atas lima (5) dusun yaitu: Dusun Krajan, Dusun Andongsari, Dusun Sumber Canting, Dusun Sumber Ketangi, dan Dusun Perkebunan. Batas-batas wilayah Desa Tugusari sebagai berikut;

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



Kondisi Awal

Sebelum pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari, Kecamatan Bangsalsari, Kabupaten Jember, kondisi administrasi pertanahan di wilayah tersebut menunjukkan sejumlah persoalan yang signifikan. Berdasarkan hasil observasi dan wawancara dengan perangkat desa serta masyarakat, ditemukan bahwa mayoritas bidang tanah di Desa Tugusari belum memiliki sertifikat hak milik yang sah secara hukum. Hal ini disebabkan oleh rendahnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya legalisasi kepemilikan tanah, serta keterbatasan informasi dan akses terhadap proses pendaftaran tanah yang berlaku. Sebagian besar masyarakat hanya memiliki bukti kepemilikan berupa surat jual beli, akta waris, atau pernyataan penguasaan yang tidak memiliki kekuatan hukum tetap. Dokumen-dokumen tersebut tidak cukup untuk memberikan jaminan kepastian hukum, terutama ketika terjadi transaksi jual beli, pewarisan, atau konflik klaim atas batas dan kepemilikan tanah. Minimnya edukasi dari pemerintah, baik di tingkat desa maupun dari instansi pertanahan, menyebabkan masyarakat tidak memahami urgensi dari proses sertifikasi tanah dan cenderung menunda pengurusan dokumen kepemilikan secara resmi. Kondisi tersebut memicu berbagai permasalahan, antara lain munculnya sengketa batas tanah antartetangga, konflik warisan dalam lingkup keluarga, serta keterbatasan akses masyarakat terhadap layanan perbankan dan pembiayaan usaha karena tidak memiliki agunan berupa sertifikat tanah. Selain itu, ketidaktertiban data kepemilikan tanah juga menyulitkan pemerintah desa dalam melakukan perencanaan pembangunan berbasis data spasial dan yuridis yang valid.

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

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

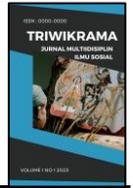
Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari dilaksanakan oleh Pokmas (Kelompok Masyarakat) dan BPN Kabupaten Jember, Desa Tugusari membentuk Pokmas yang memegang peranan utama dalam pelaksanaan di Desa Tugusari. Pokmas dibentuk berdasarkan Musyawarah desa yang di resmikan oleh Kepala Desa. Pokmas dibentuk dari beberapa tokoh masyarakat yang ada di desa tugusari, Pokmas terdiri dari Ketua, Sekretaris, Bendahara, dan Puldatan (Pengepul data pertanahan) yang tersebar di setiap dusun yang ada di Desa Tugusari. Pada hal ini, *Street-Level Bureaucrats* yang dimaksud dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis di Desa Tugusari adalah Pokmas (Kelompok Masyarakat), Pokmas akan di analisis dengan menggunakan konsep *Street-Level Bureaucrats* oleh Michael Lipsky.

Terdapat karakteristik *Street-Level Bureaucrats* yang disebutkan oleh Michael Lipsky antara lain: Interaksi dengan masyarakat, Diskresi dalam pengambilan keputusan, Keterbatasan sumber daya, dan Mengembangkan Rutinitas dan Strategi Penyederhanaan Pekerjaan.

1) Interaksi dengan Masyarakat

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

Pada poin ini terakit interaksi dengan masyarakat Pokmas secara garis besar memberikan pelayanan terhadap masyarakat selama pelaksanaan Pendaftaran Tanah di



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

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

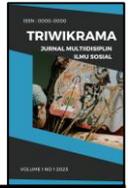
2) Diskresi dalam Pengambilan Keputusan

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

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

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

3) Keterbatasan Sumber Daya



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

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

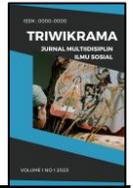
Pada hal ini Lipsky menganggap bahwa keterbatasan sumber daya menjadi ciri khas yang membentuk perilaku SLB. Dalam penelitian ini memang ditemukan bahwa pelaksanaan PTSL menghadapi kendala keterbatasan tenaga teknis dan dukungan logistik. Namun, keterbatasan tersebut justru tidak membentuk praktik diskresi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

4) Mengembangkan Rutinitas dan Strategi Penyederhanaan Pekerjaan

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

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

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



Proses Implementasi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Tugusari

Peneliti menggunakan grand teori atau model implementasi yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle (1980) untuk menganalisis implementasi dari Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan menurut Grindle dapat dilihat dari isi kebijakan dan konteks implementasinya yang meliputi birokrat/aktor pelaksana kebijakan. Kebijakan publik dapat berlangsung apabila tujuan, sasaran, program telah dirancang, serta sejumlah dana telah dialokasikan guna mewujudkan sasaran dan tujuan tersebut. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik juga sangat ditentukan oleh tingkat implementability (keterlaksanaan) kebijakan itu sendiri. Implementability tersebut mencakup isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan implementasi (context of implementation).

Isi kebijakan (Content of Policy) meliputi beberapa poin yaitu:

1. Interaksi yang memengaruhi

Peraturan kebijakan pelaksanaan PTSL, program ini merupakan program yang bersifat nasional dan serentak di Indonesia berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Nomor 12 Tahun 2018 yang mengatur tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Namun pelaksanaannya tergantung bagaimana Kabupaten dan Desa mengelolanya. Kabupaten Jember memiliki berupa Peraturan Bupati, Jember Nomor 6 Tahun 2018 tentang pembebanan pembiayaan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang mana peraturan tersebut menjelaskan terkait pembiayaan. Pembiayaan yang ditekankan dalam perbup tersebut adalah pembebanan biaya bagi masyarakat dikarenakan biaya persiapan pendaftaran tanah sistematis yang tidak dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Kemudian BPN bergerak melakukan penyuluhan dan sosialisasi di setiap Desa atau Kelurahan yang ada di Kabupaten Jember terkait pelaksanaan PTSL. Desa Tugusari merespon hal ini dengan membuat Perdes Tugusari Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) untuk mempermudah dan menjadikan perdes tersebut sebagai acuan dalam pelaksanaannya di Desa Tugusari.

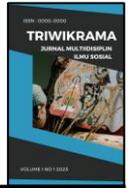
2. Tipe Manfaat

Manfaat yang didapat masyarakat dari adanya program ini di Desa Tugusari, yaitu memberikan dampak positif yang signifikan bagi masyarakat Desa Tugusari. Dari sisi hukum, program ini berhasil mengurangi konflik tanah, terutama sengketa waris yang sebelumnya mencapai 100% dan kini berkurang hingga 15%. Kejelasan status kepemilikan tanah juga memberikan perlindungan hukum yang lebih kuat bagi masyarakat dan masyarakat juga dapat memperoleh sertifikat dengan mudah, murah, dan cepat. Sementara itu, dari segi ekonomi, masyarakat merasakan manfaat besar karena sertifikat tanah yang diperoleh melalui PTSL dapat digunakan sebagai agunan untuk mendapatkan akses permodalan di perbankan, sehingga mendorong peningkatan ekonomi lokal. Disisi lain, program ini memiliki manfaat bagi pemerintah, baik pemerintah desa maupun pemerintah daerah.

3. Derajat perubahan yang diharapkan

Derajat perubahan yang diharapkan, hal ini sejalan dengan tujuan adanya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang tertuang dalam Peraturan Menteri ATR/BPN. Dengan kebijakan PTSL yang tertuang dalam Peraturan menteri, ini membuat perubahan yang diharapkan menjadi jelas. Keberhasilan perubahan yang diharapkan sangat bergantung pada efektivitas implementasi kebijakan di lapangan.

4. Letak pengambilan keputusan



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

5. Pelaksana program

Pelaksana program didesa terdiri dari Pokmas sebagai pelaksana utama, BPN Jember, Kepala Desa, Tokoh masyarakat (RT dan RW, dan Kepala Dusun).

6. Sumber daya yang dilibatkan

Sumber daya manusia yang terlibat dalam implemenatasinya di Desa telah mencukupi dan dapat menjangkau seluruh wilayah di Desa Tugusari. Selain sumber daya manusia dalam implementasinya di Desa melibatkan pendanaan yang berasal dari administrasi penbayaran yang dilakukan oleh masyarakat pendaftar, hal ini telah tercantum dalam Perdes Desa Tugusari dengan menyesuaikan Peraturan Bupati Jember tentang pembebanan pembiayaan yang dibebankan kepada masyarakat. Namun pendanaan tersebut termasuk dalam pra pelaksanaan, karena untuk pelaksanaan di pemerintah melalui APBN.

Grindle juga menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi juga dapat dilihat dari lingkungan implementasi (*context of implementation*), yang terdiri:

1. Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi aktor yang terlibat

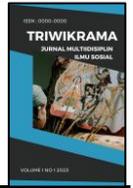
Pihak BPN dan Pokmas aktif melakukan sosialisasi dan penyuluhan yang telah di atur dalam Peraturan Menteri. Jadi sosialisasi merupakan strategi dan cara utama untuk memberikan pemahaman tentang pelaksanaan PTSL. Namun, dalam hal, tersebut masyarakat masih belum sepenuhnya dapat menerima informasi secara baik sehingga dapat menimbulkan beberapa persepsi buruk tentang PTSL sehingga diperlukan cara atau strategi khusus yang dilakukan pihak pelaksana.

2. Karakteristik lembaga penguasa

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

3. Kepatuhan dan daya tanggap

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



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

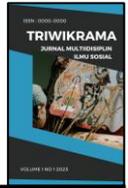
Sementara itu, model Grindle memperluas perspektif dengan menyoroti faktor-faktor struktural dan institusional melalui dua aspek utama, yakni isi kebijakan dan konteks implementasi. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa substansi kebijakan PTSL telah diturunkan secara sistematis dari pusat ke daerah, terlihat melalui Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018, Peraturan Bupati Jember, hingga Peraturan Desa Tugusari. Pelaksana lokal juga bekerja dalam konteks yang kompleks, termasuk keterbatasan sumber daya manusia, masih rendahnya literasi hukum masyarakat, serta potensi konflik agraria yang memerlukan respon cepat dan tepat. Model Grindle menjelaskan bahwa keberhasilan pelaksanaan kebijakan sangat dipengaruhi oleh kemampuan aktor dalam menavigasi kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang berkembang dalam proses implementasi. Kekuatan dari pelaksanaan kebijakan PTSL di Desa Tugusari terletak pada tingginya adaptabilitas aktor pelaksana dalam merespons kebutuhan masyarakat secara fleksibel. Diskresi yang dimiliki oleh street-level bureaucrats terbukti menjadi kekuatan dalam menyederhanakan prosedur yang kompleks dan meningkatkan partisipasi warga, meskipun dengan keterbatasan fasilitas dan tenaga kerja. Selain itu, dukungan regulasi yang komprehensif dari tingkat pusat hingga lokal memberikan legitimasi terhadap pelaksanaan program, yang turut memperkuat konteks kelembagaan.

Namun demikian, kelemahan yang ditemukan di lapangan meliputi belum optimalnya kapasitas sumber daya manusia yang tersedia, baik dari sisi jumlah maupun keahlian teknis, serta keterbatasan dalam pemahaman masyarakat mengenai prosedur PTSL yang berdampak pada munculnya konflik, salah informasi, hingga keterlambatan proses sertifikasi. Keterbatasan ini menimbulkan beban tambahan bagi pelaksana yang harus bekerja di luar tanggung jawab formalnya dan sering kali bergantung pada pendekatan informal untuk menyelesaikan permasalahan. Dengan mempertimbangkan temuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa teori Michael Lipsky dan Merilee S. Grindle tidak hanya relevan, tetapi juga saling melengkapi dalam memberikan pemahaman menyeluruh mengenai dinamika pelaksanaan kebijakan publik. Teori Lipsky menjelaskan dimensi mikro yang berfokus pada perilaku pelaksana kebijakan, sedangkan model Grindle menyediakan kerangka makro yang mencakup struktur kebijakan dan lingkungan implementasinya. Kombinasi keduanya memberikan fondasi analitis yang kuat untuk menilai keberhasilan maupun tantangan dalam implementasi kebijakan PTSL di Desa Tugusari secara lebih holistik dan objektif.

4. SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian mengenai peran Street-Level Bureaucrats dalam implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Tugusari, Kecamatan Bangsalsari, Kabupaten Jember, dapat disimpulkan bahwa keberhasilan pelaksanaan program sangat bergantung pada efektivitas peran aktor pelaksana di tingkat desa.



Kelompok Masyarakat (Pokmas) dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) memiliki kontribusi penting dalam menjalankan program, baik dari aspek administratif maupun teknis. Pokmas berperan aktif dalam pendataan, pengukuran batas tanah, pengumpulan berkas, hingga penyuluhan dan penyelesaian sengketa, sedangkan BPN bertanggung jawab terhadap proses verifikasi dan penerbitan sertifikat tanah. Peran mereka mencerminkan esensi street-level bureaucrats sebagaimana dikemukakan oleh Lipsky, yakni sebagai pelaksana yang bekerja langsung dengan masyarakat serta memiliki ruang diskresi untuk menyesuaikan kebijakan dengan kondisi di lapangan.

Implementasi PTSL di Desa Tugusari juga menunjukkan keterkaitan yang erat dengan model implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle. Dari segi isi kebijakan (content of policy), program ini memiliki dasar hukum yang kuat dan manfaat yang konkret bagi masyarakat, seperti kepastian hukum atas tanah, akses permodalan, serta pengurangan konflik agraria. Sementara dari sisi konteks implementasi (context of implementation), keberhasilan program dipengaruhi oleh strategi yang diterapkan oleh para pelaksana, koordinasi antar lembaga, serta responsivitas terhadap kendala di lapangan. Strategi lokal, seperti pendekatan personal dan keterlibatan tokoh masyarakat, terbukti efektif dalam meningkatkan partisipasi warga dan meminimalisasi resistensi terhadap program.

Meskipun demikian, pelaksanaan PTSL di Desa Tugusari tidak terlepas dari sejumlah tantangan. Beberapa kelemahan yang ditemukan antara lain terbatasnya sumber daya manusia dan waktu, serta rendahnya pemahaman masyarakat terhadap kebijakan PTSL yang menyebabkan munculnya persepsi negatif dan konflik internal. Selain itu, terdapat perbedaan tingkat kepatuhan di antara pelaksana, baik di tingkat desa maupun di instansi vertikal seperti BPN, yang berpotensi menghambat kelancaran proses administrasi. Namun, kelemahan-kelemahan ini sebagian besar dapat diatasi melalui strategi adaptif yang dilakukan oleh pelaksana, sehingga proses implementasi tetap berjalan sesuai tujuan.

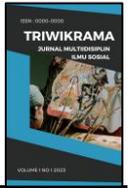
Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan, beberapa saran yang dapat diberikan untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan Program PTSL di Desa Tugusari adalah sebagai berikut:

- a) Peningkatan kapasitas pokmas
- b) Optimalisasi sosialisasi kepada masyarakat
- c) Peningkatan sosialisasi kepada masyarakat
- d) Penguatan mekanisme penyelesaian sengketa tanah
- e) Evaluasi dan monitoring secara berkala

5. DAFTAR PUSTAKA

- Agung Parmono, Alfiana Morita Azza Rachmati, and Nabilah. 2024. "Implementasi Program PTSL Sebagai Solusi Efektif Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Di Kabupaten Jember." *Journal Of Indonesian Social Society (JISS)* 2(2):100-106. doi: 10.59435/jiss.v2i2.253.
- Angin, R. (2021). *Dimensi Interaksi Antar Aktor dalam Proses Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan Sebagai Calon Anggota Legislatif*. Pustaka Abadi.
- Darmotannyono, Zaenal, Hadi Susanto, and Sri Mulyani. 2023. "Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptls) Di Badan Pertanahan Kabupaten Jember." *MAP (Jurnal Manajemen Dan Administrasi Publik)* 5(4):417-32. doi: 10.37504/map.v5i4.474.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation.
- Riniandriani, R., & Fairus. (2021). *Analisis Pengaruh Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptls) Terhadap Kepuasan Masyarakat Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Aceh Tamiang*.



- Jurnal Gamma-Pi, 3(2), 27-31. <https://doi.org/10.33059/jgp.v3i2.3668>
- Rudianto, H., & Heriyanto, M. (2022). Penerapan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Ngada. *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah*, 14(1), 53-65. <https://doi.org/10.33701/jiapd.v14i1.2705>
- Setijaningrum, E., Qurota, A., Adna, M., & Arifriyanti, R. D. (2022). Model Street Level Bureaucrats: Upaya Menuju Kampung Tangguh Di Kelurahan Sukoharjo, Kota Probolinggo. *Konferensi Nasional Sosiologi IX APSSI 2022 Balikpapan, Solichah 2020*, 1-3.
- Wafa, A., & Angin, R. (2024). Formulasi Kebijakan Program Banyuwangi Hijau, dalam Mewujudkan Pengelolaan Sampah Berkelanjutan (Studi di Desa Bunder, Kecamatan Kabat). *Jurnal Pemerintahan Dan Politik*, 9(1), 1-14. <https://doi.org/10.36982/jpg.v9i1.3604>