

## PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DI KABUPATEN KEBUMEN

**Widodo**

ASN STPN Yogyakarta  
e-mail: wiwidputragk@gmail.com

### **Abstrak**

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan program nasional Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional untuk percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Target PTSL tahun 2017 sebesar 5 juta sertifikat, tahun 2018 sebesar 7 juta sertifikat, tahun 2019 sebesar 9 juta sertifikat dan untuk tahun 2020-2025 target tiap tahun sebesar 10-13 juta sertifikat. Tujuan dari penelitian ini adalah menganalisis perbedaan partisipasi masyarakat dalam program PTSL yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kebumen (Studi Kasus di Desa Krakal Kecamatan Alian dan Desa Pecarikan Kecamatan Prembun). Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus dengan metode kualitatif. Pengumpulan data dilaksanakan dengan observasi, wawancara, kuesioner dan dokumentasi. Analisis partisipasi masyarakat pada penelitian ini menggunakan teori partisipasi yang dikemukakan oleh Arnstein, yang membagi tingkatan partisipasi masyarakat menjadi 8 tingkat yaitu: *citizen control*, *delegated power*, *partnership*, *placation*, *consultation*, *informing*, *teraphy* dan *manipulation*. Kesimpulan yang didapat dalam penelitian ini terdapat perbedaan tingkat partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan PTSL di Desa Krakal dan Desa Pecarikan. Tingkat partisipasi warga Desa Krakal dalam pelaksanaan PTSL lebih tinggi daripada warga Desa Pecarikan. Faktor yang mempengaruhi tingkat partisipasi adalah perbedaan respon/tanggapan pada setiap tahapan pelaksanaan PTSL, perbedaan kesadaran warga untuk mensertifikatkan tanahnya, koordinasi dan komunikasi antar stakeholder terkait, kendala dalam menggerakkan partisipasi masyarakat dalam program PTSL. Rekomendasi yang diberikan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat adalah peningkatan pemahaman tentang pentingnya sertifikat tanah, solusi tentang persepsi negatif masyarakat tentang sertifikat tanah, peningkatan komunikasi dan koordinasi antar stakeholder serta memperluas ruang publik sebagai saluran partisipasi masyarakat.

**Kata kunci:** partisipasi masyarakat, PTSL, Kantor Pertanahan Kabupaten Kebumen.

### **Abstract**

*Complete Systematic Land Registration (CLSR) is a national program of the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency to accelerate land registration throughout Indonesia. The CLSR target in 2017 was 5 million certificates, 7 million certificates in 2018, 9 million certificates in 2019 and for 2020-2025 the target is 10-13 million certificates every year. The purpose of this study was to analyze differences in community participation in the CLSR program carried out by the Land Office of Kebumen Regency (Case Study in Krakal Village, Alian District and*

*Pecarikan Village, Prembun District). This research uses a case study approach with qualitative methods. Data collection was carried out by observation, interviews, questionnaires and documentation. The analysis of community participation in this study used the participation theory proposed by Arnstein, which divides the level of community participation into 8 levels, namely: citizen control, delegated power, partnership, placation, consultation, informing, therapy and manipulation. The conclusion obtained in this study is that there are differences in the level of community participation in the implementation of CLSR in Krakal Village and Pecarikan Village. The participation level of the residents of Krakal Village in the implementation of CLSR is higher than that of Pecarikan Village residents. Factors that affect the level of participation are differences in responses at each stage of CSLR implementation, differences in people's awareness to certify their land, coordination and communication between relevant stakeholders, obstacles in mobilizing community participation in the CSLR program. Recommendations in increasing community participation are increasing understanding of the importance of land certificates, solving solutions to negative public perceptions about land certificates, increasing communication and coordination between stakeholders and expanding public space as a channel for community participation.*

**Keywords:** *community participation, CLSR, Kebumen Regency Land Office.*

## **PENDAHULUAN**

Kehidupan manusia sangat terkait dengan sumber daya tanah terutama sebagai penopang ketersediaan pangan, sandang dan papan. Ketersediaan tanah sangat terbatas, tetapi penggunaannya terus bertambah seiring bertambahnya jumlah manusia. Tanah berfungsi sebagai *social asset* merupakan sarana pemersatu kehidupan sosial dalam masyarakat dan *capital asset* merupakan faktor modal dalam pembangunan. Tanah juga merupakan benda ekonomi sangat penting, yang sering dijadikan bahan perniagaan dan objek spekulasi untuk memperoleh keuntungan (Achmad, 2007).

Bertitik tolak dari fungsi-fungsi penting tanah tersebut, maka pemerintah Indonesia melalui Kementerian ATR/BPN sejak tahun 2017 mengadakan percepatan pendaftaran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di seluruh wilayah Republik Indonesia termasuk di Kantor Pertanahan Kabupaten Kebumen. PTSL merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya (Peraturan Menteri ATR/BPN RI Nomor 6 Tahun 2018).

Menurut pendapat Abdullah (2017), kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia terus dilakukan walaupun masih menghadapi banyak persoalan antara lain 1) tumpang tindih peraturan perundang-undangan di bidang agraria/pertanahan yang menyebabkan tidak jelasnya kewenangan antar instansi 2) penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan peruntukannya 3) permasalahan tanah terlantar 3) ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah yang berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat 4) kompleksitas dan lambatnya penyelesaian kasus-kasus pertanahan 5) perlindungan hukum hak atas tanah rakyat termasuk masyarakat hukum adat yang masih lemah. Di samping kendala-kendala tersebut, jumlah target PTSL yang besar, tidak diimbangi dengan antusiasme masyarakat untuk mensertifikatkan tanahnya melalui program ini dengan berbagai alasan.

Pelaksanaan PTSL di lapang membutuhkan kerjasama dengan *stakeholder* terkait, tidak hanya dari panitia yang berasal dari Kantor Pertanahan setempat, tetapi juga kerjasama dengan Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa, Akademisi/NGO/Kelompok Masyarakat serta yang terpenting adalah partisipasi masyarakat sebagai sasaran program PTSL. Jumlah sumber daya manusia yang terbatas serta target pendaftaran tanah melalui PTSL yang tinggi, maka Kementerian ATR/BPN melakukan terobosan strategis dengan pelibatan masyarakat dan *stakeholder* untuk berpartisipasi di dalam PTSL. Pelibatan masyarakat dalam PTSL disamping untuk mencapai tujuan, juga merupakan upaya peningkatan partisipasi dan pemberdayaan, dengan melibatkan kearifan lokal dan kemandirian masyarakat (Ratmono, 2017). Manfaat pelibatan partisipasi masyarakat dalam sebuah program adalah masyarakat akan semakin siap untuk berperan dan menambah kepercayaan (*trust*) serta memperlancar pola komunikasi kepada pemerintah untuk bekerjasama serta ikut aktif dalam menyelesaikan berbagai permasalahan yang timbul (Islamy, 2004).

Beberapa penelitian tentang partisipasi masyarakat di dalam PTSL dari fokus yang berbeda antara lain sebagai berikut: dukungan keberhasilan pemanfaatan kearifan lokal dalam membangun partisipasi di dalam PTSL, ditunjukkan pada penelitian program PaLar di Bali. Keberhasilan partisipasi masyarakat dalam program ini didukung oleh masih kentalnya adat masyarakat Bali, yang berkelompok dalam sistem banjar. Sistem banjar ini memudahkan satgas PTSL untuk mengajak masyarakat dalam pengumpulan data baik data fisik maupun data yuridis (Wardani, 2018:59). Pemanfaatan kearifan lokal juga ditunjukkan dalam program Gemara Sang Tatas di Kabupaten Bojonegoro yang dilaksanakan pada tahun 2019. Gemara Sang Tatas merupakan gerakan masyarakat dalam pemasangan tanda batas secara serentak sekaligus pengumpulan data yuridis dalam program PTSL yang dilakukan oleh masyarakat (Aditya dkk, 2019:187). Pada penelitian tersebut juga didapatkan temuan lain yaitu solusi terhadap sengketa pertanahan dengan melibatkan wibawa dari tokoh masyarakat yang tergabung dalam Panitia Desa PTSL (Aditya dkk, 2019:189).

Cara berpartisipasi masyarakat dalam program PTSL di berbagai daerah di Indonesia juga ditunjukkan oleh penelitian-penelitian sebagai berikut: partisipasi masyarakat di Kabupaten Ngawi dalam kegiatan PTSL-Partisipasi Masyarakat (PTSL-PM), dalam penelitian ini pelibatan masyarakat dimulai dari tahapan pemilihan lokasi, persiapan penyuluhan, pengumpulan data fisik dan yuridis, kegiatan penunjukan batas tanah objek PTSL-PM dilaksanakan oleh pemilik bidang tanah secara langsung didampingi kepala dusun selaku pendamping petugas ukur (Nurchayyo dkk, 2019:147). Penelitian partisipasi masyarakat yang berbasis teknologi dalam pelaksanaan PTSL, ditunjukkan dalam pelaksanaan aplikasi SIAP di Desa Srimulyo, Kecamatan Piyungan, Kabupaten Bantul. Penerapan aplikasi SIAP di Desa Srimulyo, dalam pelaksanaannya di lapangan dibentuk kelompok-kelompok masyarakat. Tugas kelompok masyarakat tersebut adalah mengumpulkan persyaratan PTSL dari masyarakat, melengkapi kekurangan berkas, mencocokkan nama di peta kerja dengan KTP serta melaporkan hasil ke pemerintah desa (Cahyono dkk, 2020:79).

Dalam pelaksanaannya, partisipasi masyarakat di dalam program PTSL, ternyata di temukan berbagai kendala di lapang. Contoh dari hal ini adalah dalam pelaksanaan PTSL dengan aplikasi SIAP di Desa Srimulyo, Kecamatan Piyungan, Kabupaten Bantul, ditemukan kendala adanya Kelompok Masyarakat (Pokmas) yang kurang

menguasai penggunaan teknologi SIAP, masyarakat yang kurang sungguh-sungguh untuk segera menyelesaikan kekurangan berkas (Cahyono dkk, 2020:87). Penelitian yang lain yang dilakukan di Kantor Pertanahan Tanjungbalai, Kabupaten Karimun, Propinsi Kepulauan Riau oleh Sagara dkk. Berdasarkan hasil penelitian tersebut yang menjadi kendala di lapangan adalah kurangnya sosialisasi kepada masyarakat, keadaan ekonomi dari peserta PTSL di bawah rata-rata sehingga ditemukan penunggakan pembayaran pajak tanahnya, banyaknya sengketa yang terjadi sehingga banyak waktu terbuang untuk penyelesaiannya (Sagara dkk, 2019:3).

Penelitian ini bermaksud menganalisis perbedaan tingkat partisipasi masyarakat dalam program PTSL dikaitkan dengan ketercapaian target pensertifikatannya. Teori untuk mendefinisikan tingkatan partisipasi masyarakat menggunakan teori yang dikemukakan oleh Arnstein (1969). Berdasarkan hal tersebut, maka pertanyaan penelitiannya adalah “Bagaimana perbedaan tingkat partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program PTSL di Desa Krakal Kecamatan Alian dan Desa Pecarikan Kecamatan Prembun, ditinjau dari tingkat ketercapaian target sertifikat yang dihasilkan?”

## KAJIAN TEORI

Pengertian partisipasi masyarakat menurut pendapat Ndraha (1990:20) adalah merupakan kesadaran dalam diri individu yang tergabung di dalam masyarakat untuk berperan serta secara aktif dalam mewujudkan keberhasilan sebuah program, sesuai dengan kapasitas masing-masing, tidak mengganggu kepentingan dirinya sendiri dan tidak disertai dengan keterpaksaan. Pada dasarnya, partisipasi masyarakat selalu terkait dengan upaya-upaya keikutsertaan seluruh komponen masyarakat secara aktif dalam berbagai aktivitas yang direncanakan.

Dalam penelitian ini, ruang lingkup partisipasi adalah partisipasi masyarakat dalam program pendaftaran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Bentuk partisipasi riil masyarakat adalah mendaftarkan tanah yang mereka miliki melalui program PTSL. Sebagai dasar analisis mengenai tingkat partisipasi masyarakatnya pada lokasi penelitian, menggunakan teori tingkat partisipasi yang dikemukakan oleh Arnstein (1969) dalam artikelnya yang berjudul “*A Ladder of Citizen Participation*” yang dimuat dalam *Journal of the American Institute of Planners*.

Menurut teori tingkat partisipasi yang dikemukakan oleh Arnstein (1969) ada delapan tingkatan partisipasi masyarakat yang didasarkan pada seberapa jauh masyarakat berpartisipasi dalam sebuah program, yaitu: .

1. *Citizen control* atau kontrol masyarakat, pada tingkatan ini masyarakat sudah memiliki kekuatan untuk mengatur dan mengelola secara mandiri sebuah program, berwenang untuk mengendalikan seluruh proses pengambilan keputusan, bernegosiasi dengan pihak luar serta langsung berhubungan dengan sumber pendanaan tanpa melalui perantara pihak ketiga.
2. *Delegated power* atau pelimpahan kekuasaan, pada tingkatan ini masyarakat diberi limpahan kewenangan pemerintah untuk membuat keputusan pada rencana tertentu, menentukan program yang bermanfaat serta kewenangan bernegosiasi dengan pemerintah bila terjadi sebuah permasalahan dalam pelaksanaannya.
3. *Partnership* atau kemitraan, pada tingkatan ini ada pembagian tanggung jawab antara pemerintah dan masyarakat dalam perencanaan, penyusunan kebijakan serta penyelesaian masalah. Implementasi atau pelaksanaan program dilaksanakan secara bersama dalam kedudukan yang setara.

4. *Placation* atau perujukan, pada tingkatan ini masyarakat termasuk masyarakat yang berpenghasilan rendah mulai mempunyai pengaruh kepada pemerintah, ditunjuknya sebagian masyarakat untuk menjadi anggota suatu badan publik yang mempunyai akses mempengaruhi keputusan pemerintah.
5. *Consultation* atau konsultasi, pada tingkatan ini masyarakat diundang untuk berbagi pendapat melalui pertemuan atau dengar pendapat, walaupun pendapat masyarakat tersebut belum tentu menjadi jaminan dalam pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah.
6. *Informing* atau pemberian informasi, pada tingkatan ini pemerintah selaku pemegang kekuasaan memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban masyarakat dalam sebuah kegiatan. Informasi diberikan satu arah dan disampaikan pada tahapan akhir kegiatan, sehingga tidak ada kekuatan masyarakat untuk bernegosiasi dan mempengaruhi rencana yang disusun pemerintah.
7. *Therapy* atau terapi, pada tingkatan ini, pemerintah selaku pemegang kekuasaan menginginkan perubahan pola pikir masyarakat, dengan berpura-pura melibatkannya dalam sebuah proposal kegiatan. Pemerintah selaku pemegang kekuasaan tidak perlu mendapatkan masukan dari masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan.
8. *Manipulation* atau manipulasi, pada tingkatan partisipasi yang terendah ini, pemerintah menginginkan dukungan masyarakat dengan cara memanipulasi informasi. Pada tingkatan ini, janji pemerintah untuk mengubah kondisi masyarakat menjadi lebih baik, bisa jadi tidak terealisasikan.

## METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus, yang didukung pengolahan data secara kuantitatif. Data kualitatif diperoleh dengan wawancara, sedangkan, data kuantitatif diperoleh dengan menggunakan kuesioner. Menurut pendapat Silalahi (2009) pendekatan kualitatif bertujuan memaparkan data hasil penelitian yang didapatkan dari lapangan, sehingga penelitian ini dimaksudkan untuk memaparkan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap kondisi dan fenomena yang terjadi. Menurut Maxwell (2010), penggunaan angka adalah strategi yang sah dan berharga bagi peneliti kualitatif ketika digunakan sebagai pelengkap orientasi proses penelitian secara keseluruhan. Dimasukkannya data kuantitatif tidak secara inheren menjadikan penelitian ini sebagai studi metode campuran.

Teknik pengumpulan data primer yang terkait dengan pelaksanaan program PTSL di Desa Krakal Kecamatan Alian dan Desa Pecarikan Kecamatan Prembun dilaksanakan dengan observasi lapangan. Teknik observasi dilakukan dengan cara pengamatan langsung di lapangan untuk melihat kondisi empiris partisipasi masyarakat dalam program PTSL pada lokasi penelitian. Observasi di lapangan sangat penting dilakukan untuk mendapatkan informasi, pemahaman detail atas objek penelitian. Teknik pengumpulan data primer yang lain adalah dengan wawancara dengan informan dan responden sebagai pihak yang memberikan informasi. Penetapan informan yang diwawancarai oleh peneliti adalah individu yang mampu memberikan informasi tentang isu atau fenomena yang diteliti. Menurut pendapat Moleong (2007:224) bahwa informan terdiri dari subjek penelitian yang berkesempatan memberikan informasi,

sedangkan menurut Amirin (2009) informan adalah seseorang yang dipilih karena memiliki informasi/data banyak mengenai objek yang sedang diteliti. Responden adalah orang yang diminta untuk memberikan respon (jawaban) terhadap pertanyaan-pertanyaan langsung atau tidak langsung, lisan ataupun tertulis yang diajukan oleh peneliti.

Dalam penelitian ini wawancara dilakukan kepada 17 orang responden yang dianggap mewakili untuk memberikan informasi yang terdiri dari Koordinator PTSL Kantor Pertanahan Kabupaten Kebumen, Camat lokasi PTSL, Satgas Fisik dan Yuridis, Kepala Desa Krakal dan Desa Pecarikan serta tokoh masyarakat. Kuesioner disebarkan kepada responden warga desa Krakal sejumlah 260 orang dan warga desa Pecarikan sejumlah 135 orang yang mewakili populasi penelitian.

## PEMBAHASAN

Hasil pelaksanaan program PTSL di Desa Krakal Kecamatan Alian dan Desa Pecarikan Kecamatan Prembun di peroleh data sebagai berikut:

**Tabel 1: Target dan Realisasi PTSL Desa Krakal dan Desa Pecarikan**

Desa	Tahun 2018		Tahun 2019		Tahun 2020		Tahun 2021	
	Target	Realisasi	Target	Realisasi	Target	Realisasi	Target	Realisasi
Krakal	500	500	4000	4.000	2.845	2.845	0	0
Pecarika	1616	264	0	0	0	0	0	0

Dari tabel di atas, diperoleh data Desa Krakal pada PTSL tahun 2018 mendapat target sejumlah 500 sertifikat dan dapat tercapai 100%, sedangkan Desa Pecarikan Kecamatan Prembun mendapat target sejumlah 1.616 sertifikat, hanya terealisasi sejumlah 264 sertifikat atau 16,33%. Pada tahun 2019 Desa Krakal kembali mendapat target 4000 bidang dalam bentuk PBT (Pemetaan Bidang Tanah) realisasi 100%, tahun 2020 mendapat target 2.847 sertifikat, terealisasi 100%, tahun 2021 kedua desa tidak dijadikan lokasi PTSL. Berdasarkan evaluasi capaian target tahun 2018 yang rendah dan dengar pendapat/audensi dengan Kepala Desa Pecarikan, maka Kantor Pertanahan Kabupaten Kebumen memutuskan Desa Pecarikan Kecamatan Prembun pada tahun 2019, 2020 dan 2021 tidak dijadikan lokasi PTSL. Dari data di atas produk sertifikat melalui PTSL sampai tahun 2020 adalah Desa Pecarikan Kecamatan Prembun berjumlah 264 sertifikat (< 20% dari keseluruhan bidang tanah Desa Pecarikan) dan Desa Krakal Kecamatan Alian berjumlah 3.347 sertifikat (> 90% dari keseluruhan bidang tanah di Desa Krakal).

Salah satu indikator awal perbedaan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program PTSL adalah tingkat kehadiran di dalam penyuluhan atau sosialisasi. Kehadiran masyarakat dalam sosialisasi atau penyuluhan PTSL, menunjukkan respon awal masyarakat terhadap sebuah program yang akan di laksanakan. Hal ini seperti yang disampaikan Koordinator PTSL Kantor Pertanahan Kabupaten Kebumen dalam wawancara sebagai berikut: *“Setiap penyuluhan yang kita laksanakan pada semua lokasi PTSL, kita selalu sampaikan kepada mereka bahwa PTSL tidak akan jalan kalau tidak di dukung oleh partisipasi masyarakat”* (Wawancara tanggal 13-07-2021). Perbandingan tingkat kehadiran masyarakat Desa Krakal dan Desa Pecarikan, pada saat penyuluhan atau sosialisasi PTSL dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

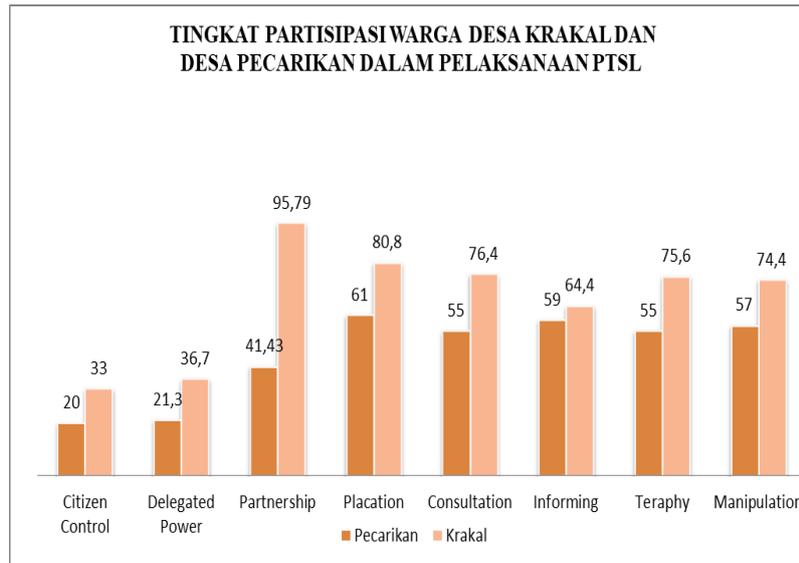
Tabel 2: Perbandingan Tingkat Kehadiran Masyarakat Pada Penyuluhan PTSL antara Desa Krakal dan Desa Pecarikan tahun 2018-2020  
(Berdasarkan arsip rekapitulasi kehadiran sosialisasi PTSL desa penelitian)

No.	Peserta	Desa Krakal			Desa Pecarikan				
		2018	Jumlah KK	2019	Jumlah KK	2020	Jumlah KK	2018	Jumlah KK
1.	Kepala Desa dan Perangkat Desa	11	824	12	824	11	824	8	303
2.	BPD	9		9		9		5	
3.	PNS/BUMN/ BUMD	3		6		5		6	
4.	LKMD	6		7		5		1	
5.	Karang Taruna/Pemuda	5		10		15		4	
6.	Kepala Dusun	3		3		3		2	
7.	RW dan RT	38		38		38		6	
8.	Aparat Hukum/Linmas	2		2		2		1	
9.	Masyarakat dan Tokoh Masyarakat	116		128		186		18	
10.	Warga desa lain	6		5		10		10	
Total Kehadiran		211		220		284		61	
Persentase Kehadiran (%)		25,60		26,6		34,4		20,13	

Dari tabel dapat dilihat bahwa persentase kehadiran masyarakat Desa Krakal dalam penyuluhan atau sosialisasi PTSL cenderung meningkat dari tahun 2018-2020. Persentase kehadiran warga Desa Krakal di lihat dari jumlah KK juga lebih tinggi dari Desa Pecarikan. Data ini menunjukkan bahwa antusiasme masyarakat Desa Krakal, untuk mensertifikatkan tanahnya cukup tinggi. Hal ini ditunjukkan dengan wawancara sebagai berikut:

*“Dalam penyuluhan atau sosialisasi, memang tidak semua KK kita undang karena kapasitas aula balai desa Krakal yang untuk lokasi pertemuan tidak cukup kalau diundang semua. Jadi kita serahkan undangan ke Kepala Dusun, RW atau RT untuk mewakili warga di wilayahnya, lalu warga yang mewakili tersebut wajib menyampaikan hasil-hasil kesepakatan musyawarah ke warga lainnya atau tetangganya. Tetapi kalau berdasarkan pertimbangan tertentu harus diundang, maka biasanya kita buat shift, penyuluhan pada malam hari pun tetap kita laksanakan”* (Wawancara tanggal 05-07-2021). Tingkat kehadiran warga dalam penyuluhan, berkebalikan dengan Desa Pecarikan yang persentasenya rendah. Terkait dengan hal ini, Kepala Desa Pecarikan, menyampaikan sebagaimana wawancara sebagai berikut: *“Terkait dengan rendahnya tingkat kehadiran pada saat penyuluhan PTSL, disamping kesadaran warga kami yang masih kurang, minat warga untuk mensertifikatkan tanahnya juga masih rendah. Mereka beranggapan prosedur sertifikat berbelit-belit, biaya mahal dan nanti ketika mau diwariskan justru biaya pajaknya bertambah tinggi. Banyak juga yang beranggapan selama ini tanahnya tidak disertifikatkan juga tidak ada masalah”* (Wawancara tanggal 05-07-2021). Data ini menunjukkan bahwa kesadaran masyarakat Desa Krakal untuk mensertifikatkan tanahnya cukup tinggi, sedangkan warga Desa Pecarikan masih rendah dan terdapat persepsi-persepsi negatif tentang pelayanan sertifikat tanah yang perlu mendapatkan penjelasan lebih mendalam dari Kantor Pertanahan Kabupaten Kebumen.

Di samping analisis data kualitatif, dalam pengolahan data secara kuantitatif hasil kuesioner, dikaitkan dengan teori tingkat partisipasi menurut Arnstein (1969), di dapatkan data sebagaimana tabel berikut:



Gambar 1. Tingkat Partisipasi Warga Desa Krakal dan Desa Pecarikan dalam Pelaksanaan PTSL

Dalam kuesioner yang disebarakan kepada responden yang memuat pertanyaan tentang pengambilan keputusan tentang penentuan biaya yang ditanggung oleh peserta PTSL, musyawarah untuk menentukan kapan akan dilaksanakan pengukuran dan kegiatan untuk pengumpulan data dukung (KTP, KK, SPPT) dikorelasikan dengan teori tingkat partisipasi Arnstein (1969) di dapatkan data grafik seperti di atas. Dari grafik tersebut, secara keseluruhan untuk Desa Krakal didapatkan skor tertinggi pada tingkatan *partnership* sebesar 95,79; sedangkan skor tertinggi Desa Pecarikan pada tingkatan *placation* sebesar 61. Tingkat partisipasi masyarakat Desa Krakal mencapai tingkatan *partnership* karena dalam hal-hal yang ditanyakan dalam kuesioner, warga desa Krakal selalu aktif untuk terlibat.

Berdasarkan hasil pengolahan data kuesioner diadapatkan perbandingan jumlah jawaban warga masyarakat Desa Krakal dan Desa Pecarikan sebagai berikut:



Gambar 2: Perbandingan Jumlah Jawaban Warga Desa Krakal dan Desa Pecarikan dalam Pengambilan Keputusan dan Keterlibatan dalam Tahapan PTSL

Jumlah persentase dari tiga hal di atas yang meliputi pengambilan keputusan pelaksanaan PTSL, keterlibatan masyarakat dalam tahapan program PTSL serta keterlibatan masyarakat dalam pengumpulan data fisik dan yuridis, menggambarkan bahwa terdapat perbedaan tingkat partisipasi masyarakat antara desa Krakal dan Desa Pecarikan. Pada tahap pengambilan keputusan antara lain mengenai penentuan biaya yang harus ditanggung oleh pemohon, penentuan jadwal waktu pelaksanaan kegiatan PTSL, warga Desa Krakal yang menjawab sering dilibatkan sejumlah 67,69% (partisipatif), sedangkan warga Desa Pecarikan sejumlah 54% (cukup partisipatif). Hal ini mengindikasikan bahwa pada tahap awal pelaksanaan PTSL pelibatan masyarakat Desa Krakal dan Desa Pecarikan cukup baik. Pada tahapan-tahapan program PTSL selanjutnya, yang dilaksanakan di desa Krakal dan desa Pecarikan, warga desa Krakal yang menjawab sering dilibatkan sejumlah 59,62% (cukup partisipatif) sedangkan warga Desa Pecarikan sejumlah 18,52% (sangat tidak partisipatif). Hal ini mengindikasikan bahwa keterlibatan warga Desa Krakal dalam setiap tahapan PTSL yang dilaksanakan, lebih baik daripada warga Desa Pecarikan. Pada pelaksanaan kegiatan di lapang, pada tahap pengumpulan data fisik (misal: hadir dalam pemasangan patok batas tanah dan pengukuran) maupun pengumpulan data yuridis (pengumpulan fotocopi KTP, KK, SPPT) warga Desa Krakal yang menjawab sering terlibat sejumlah 60% (partisipatif) dan warga Desa Pecarikan sejumlah hanya 25,92% (tidak partisipatif). Hal ini mengindikasikan bahwa dalam pelaksanaan kegiatan lapang yang meliputi kegiatan pengumpulan data fisik dan data yuridis, tingkat partisipasi warga Desa Krakal lebih tinggi dibanding warga Desa Pecarikan. Secara keseluruhan dari tiga indikator tersebut, dapat disimpulkan bahwa warga masyarakat Desa Krakal lebih partisipatif dibanding dengan warga Desa Pecarikan.

Dari analisis data di atas menunjukkan bahwa ada kecenderungan masyarakat untuk berpartisipasi ditentukan apabila peraturan atau kebijakan yang dibuat oleh pemerintah mengakomodasikan kepentingan mereka. Tetapi bila masyarakat merasa bahwa kebijakan atau regulasi tersebut tidak mempengaruhi kepentingannya atau bahkan bertentangan dengan kepentingannya maka masyarakat akan enggan untuk berpartisipasi. Warga masyarakat Desa Krakal memiliki kecenderungan bahwa program PTSL akan mengakomodasikan kepentingan mereka terutama dalam memperoleh pelayanan sertifikat tanah yang cepat dan murah. Tetapi warga Desa Pecarikan mempunyai persepsi bahwa program PTSL ini belum menjadi prioritas bagi kepentingan mereka, bahkan ada kekhawatiran bila tanah disertifikatkan justru pajak akan bertambah mahal bahkan bila dialihkan akan lebih sulit, sehingga mereka enggan untuk berpartisipasi dalam PTSL.

Di samping hal tersebut maka faktor komunikasi dan koordinasi antar *stakeholder* terkait juga menjadi sangat penting. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Koordinator PTSL Kantor Pertanahan Kabupaten Kebumen sebagai berikut “*Faktor ekstern yang mempengaruhi keberhasilan PTSL adalah koordinasi dan komunikasi dengan stakeholder, dukungan pemerintah daerah, tokoh masyarakat termasuk kepala desa sebagai penggerak utama partisipasi masyarakatnya*” (Wawancara tanggal 05-07-2021). Hasil analisis data dari wawancara maupun observasi di lapangan, bahwa pola koordinasi dan komunikasi yang dilakukan oleh Desa Krakal lebih berhasil daripada Desa Pecarikan. Keberhasilan dalam koordinasi dan komunikasi terlihat dari tahap awal

pelaksanaan PTSL mulai dari kehadiran pada penyuluhan, ikut aktif dalam kegiatan lapangan baik pada saat pengukuran maupun pengumpulan data yuridis.

Ruang untuk partisipasi dalam program PTSL perlu dibuka seluas-luasnya bagi masyarakat. Implementasi partisipasi masyarakat di lapangan, perlu diwujudkan dengan langkah-langkah konkrit dalam rangka memaksimalkan partisipasi masyarakat. Ruang publik atau akses penyaluran aspirasi masyarakat dalam program PTSL harus dibuka seluas-luasnya mulai dari tahap penyuluhan, penetapan lokasi, pengumpulan data yuridis dan data fisik, maupun tahapan-tahapan lainnya. Keterbukaan informasi merupakan faktor yang bisa meningkatkan partisipasi masyarakat. Sebagai contoh adalah pelibatan masyarakat dalam gerakan pemasangan tanda batas tanah sebelum di adakan pengukuran oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kebumen. Gerakan pemasangan tanda batas ini bisa digerakkan oleh kepala desa dan tokoh-tokoh masyarakat, agar masyarakat memasang tanda batas pada tanah masing-masing yang ingin diikuti dalam program PTSL. Tanda batas yang dipasang di tanah masing-masing pemilik harus disaksikan dan disetujui oleh tetangga tanah yang berbatasan (asas *contradicture delimitasi*). Dengan gerakan ini maka Kantor Pertanahan akan lebih cepat melakukan tahapan pengukuran serta meminimalisir permasalahan akibat sengketa batas.

Pada lokasi penelitian di Desa Krakal gambaran mengenai hal ini seperti disampaikan dalam wawancara peneliti dengan Satgas Fisik PTSL sebagai berikut *“Pemasangan patok batas di Desa Krakal terlihat kompak dan tidak ada permasalahan yang serius di lapangan, sehingga pengukuran dapat dilaksanakan lebih cepat dan tepat waktu sesuai perencanaan”* (Wawancara tanggal 06-07-2021) sementara kondisi yang berbeda ditemukan di Desa Pecarikan sebagaimana disampaikan oleh Satgas Fisik sebagai berikut: *“Ketika kita mendampingi petugas ukur untuk pengukuran bidang tanah, banyak pemohon yang tidak hadir di lapangan, patoknya pun banyak yang belum terpasang sehingga pengukuran terpaksa di undur. Dengan kondisi ini maka banyak tahapan yang tidak sesuai dengan yang direncanakan”* (Wawancara tanggal 08-07-2021).

## SIMPULAN

Hasil penelitian tentang partisipasi masyarakat dalam PTSL yang dilaksanakan di Desa Krakal dan Desa Pecarikan diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Berdasarkan hasil pengolahan data kuantitatif yang dilakukan oleh peneliti terdapat perbedaan tingkat partisipasi warga Desa Krakal dan Desa Pecarikan, Menurut teori tingkat partisipasi Arstein, tingkat partisipasi warga Desa Krakal pada tingkat *partnership* sedangkan warga Desa Pecarikan pada tingkat *Placation*. Tingkatan *partnership* pada partisipasi warga desa Krakal karena dalam pelaksanaan PTSL, ada pembagian tanggungjawab antara pemerintah dan warga masyarakat dalam penyusunan rencana kegiatan PTSL yang dilaksanakan di desa, kegiatan lapang juga dilaksanakan bersama antara pemerintah dan warga desa Krakal. Tingkatan *placation* pada partisipasi warga desa Pecarikan karena masukan perencanaan kegiatan dan kegiatan lapangan program PTSL masih didominasi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kebumen, keterlibatan warga Desa Pecarikan masih minim.
2. Berdasarkan hasil pengolahan data kualitatif yang dilakukan oleh peneliti, kendala-kendala yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan PTSL pada lokasi penelitian adalah perbedaan tingkat partisipasi masyarakat di dalam program PTSL. Perbedaan partisipasi tersebut disebabkan oleh kesadaran masyarakat dalam merespon program PTSL di Desa Krakal lebih baik daripada Desa Pecarikan, faktor

- koordinasi kepala desa dan panitia PTSL dengan *stakeholder* maupun warga masyarakat peserta PTSL.
3. Berdasarkan kesimpulan hasil penelitian, peneliti memandang perlu memberikan rekomendasi kebijakan sebagai berikut:
    - a. Bagi Desa Krakal yang partisipasi masyarakatnya dalam PTSL sudah baik, maka sebaiknya program PTSL terus dilanjutkan sampai terbentuk desa lengkap. Masyarakat yang telah memiliki sertifikat hasil PTSL, dihimbau untuk memanfaatkan sertifikat yang mereka miliki guna keperluan yang sifatnya produktif dan dapat menambah kesejahteraan.
    - b. Bagi Desa Pecarikan yang partisipasi masyarakatnya dalam PTSL belum baik, diperlukan program penyuluhan yang masif dan terukur, agar masyarakat lebih memahami tentang manfaat sertifikat, serta meluruskan persepsi-persepsi yang salah tentang sertifikat. Peningkatan kapasitas kepala desa, perangkat dan panitia PTSL, dalam melakukan koordinasi dan komunikasi kepada *stakeholder* dan masyarakatnya. Termasuk dalam hal ini adalah mencari cara-cara yang inovatif dalam mengajak partisipasi aktif warganya dalam program PTSL, misalnya Kantor Pertanahan Kabupaten Kebumen dalam melakukan penyuluhan kepada masyarakat perlu mengembangkan pola-pola penyuluhan yang lebih kreatif, misalnya dengan memanfaatkan media budaya/kesenian setempat atau kearifan lokal, penggunaan media sosial maupun cara inovatif yang lain.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Reza. 2017. *Gerakan Nasional Pendaftaran Tanah Melalui Pelibatan Multipihak (Penta Helix)*. Forum Ilmiah: PTSL Dalam Rangka Modernisasi Administrasi Pertanahan di Indonesia.
- Absi, Narwiyana Zairi dkk.(2020). *Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran PTSL dan Hambatannya*. Majalah Disiplin Vol.26 No.17
- Abubakari, Zaid dkk.(2019). *Plural Inheritance Laws, Practices and Emergent Types of Property Implication for Updating the Updating the Land Register*. Jurnal MDPI
- Achmad R, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang.
- Aditya, Fariz Wahyu.dkk. (2019). *Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL-PM) di Kabupaten Bojonegoro*. Jurnal Tunas Agraria Vol. 3 No. 1
- Aditya,Faris Wahyu dkk.2020 . *PTSL Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL-PM) di Kabupaten Bojonegoro*. Yogyakarta: Jurnal Tunas Agraria Vol.3 No.1.
- Arnstein, 1996. A Ladder A Citizen Participation. Journal of the Royal Town Planning Institute.
- Boone, Catherine. 2018. *Legal Empowerment of the poor through Property Right Reform: Tensions and Trade Off Land Registration and Titling in Sub Saharan Africa*. Routledge: The Journal of Development Studies.
- Cahyono, Budi Nur. dkk. (2020). *Strategi Pelibatan Para Pihak Dalam Penerapan SIAP (Studi di Desa Srimulyo Kecamatan Piyungan Kabupaten Bantul)*. Jurnal Tunas Agraria.

- Conyers, Diana, 1994. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga: Suatu Pengantar*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Conyers.1984. *Perencanaan Sosial Di Dunia Ketiga, Suatu Pengantar*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Dwipayana dkk.2003. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta Institut For Research (IRE) Press.
- Habermas, J.2007. *Ruang Publik Sebuah Kajian Tentang Kategori Borjuis*. Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Harsono, Boedi. (2007). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan
- Islamy, M.I.2004. *Membangun Masyarakat Partisipatif*. Artikel dalam Jurnal Administrasi Publik Vol.IV No.2 Maret-Agustus 2004.
- Khairudin,H.1992. *Pembangunan Masyarakat: Tujuan Aspek Sosiologi, Ekonomi Dan Perencanaan*. Yogyakarta: Liberty.
- Kusmiarto dkk. 2020. *Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Kegiatan PTSL*. Jurnal Agraria dan Pertanahan.
- Kusyaeri, Achmad dkk.(2020). *Partisipasi Masyarakat Dalam Penyiapan Peta Kerja Untuk Mendukung PTSL (Studi Kasus Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar)*.Jurnal Tunas Agraria Vol.3 No.1
- Mardikanto, Totok dkk.2015. *Pembangunan Berbasis Masyarakat*. Malang: Alfabeta.
- Martin, W.E., & Bridgmon, K.D. (2012). *Quantitative and Statistical Research Methods, From Hypothesis to result*. John Wiley & Sons
- Martono, N. 2012. *Metode Penelitian Kuantitatif, Analisis Isi dan Analisis Data Sekunder*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Maxwell, J.A. (2010). *Using Numbers in Qualitative Research*. Qualitative Inquiry, 16(6),475-482
- Midgley, James.1986.*Community Participation, Social Development and The State*, London: Mathuen.
- Mirza, Tony.(2010). *Implementasi Kebijakan Pelaksanaan Percepatan PTSL (Studi Kasus Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Ogan Ilir)*. Artikel
- Moynihan,D.P.2003. *Normative and Instrumental Perspective on Public Participation*. *American Review of Public Administration*.USA: Sage Publication.
- Mulyadi, Mohammad.2019. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Masyarakat Desa*. Yogyakarta: Nadi Pustaka.
- Najib, Mohammad.2004. *Terobosan Politik Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah di Era Desentralisasi*. Dalam Harry Hikmat (Editor). *Pengarusutamaan Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan*. Hal 21-35. Jakarta: Cipruy.
- Ndraha, Taliziduhu.1980. *Partisipasi Dalam Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Ndraha, Taliziduhu.1982. *Metodologi Penelitian Pembangunan Desa*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Novatama, Edo Iranda .(2019). *Implementation of Complete Systematic Land Registration (PTSL)in the Village of Tanjungharjo, Ngaringan, Grobogan*. Jurnal Akta.
- Novita, Tri Reni dkk. 2019. *The Government Role in Improving the Legal Regulations of Land Registration to People in desa Lidah Tanah, Serdang Bedagai, Indonesia*. European Journal of Political Studies.

- Nugroho, A.2019.*Restorasi Peran Aktor Pertanahan Di Kabupaten Ponorogo*. Yogyakarta: Gramasurya.
- Nurdin, Amin dkk. 2006. *Mengerti Sosiologi: Pengantar untuk Memahami Konsep-Konsep Dasar*, Jakarta: UIN Jakarta Press.
- Oosterom, Peter Van dkk.(2015). *The Land Administration Domain Model (LADM): Motivation, Standardisation, Application and Further Development*. Elsevier-Land Use Policy Journal.
- Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).
- Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Ratmono. 2017. *Pelibatan Masyarakat dan Stakeholder Terkait dalam Percepatan Pelaksanaan PTSL, Prosiding Seminar Nasional Percepatan Pendaftaran Tanah di Indonesia: Tantangan Pelaksanaan PTSL dan Solusinya*. Yogyakarta: Seminar Nasional STPN Yogyakarta 2017.
- Sagara, Nanda dkk. 2019. *Efektifitas Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ( Studi di Kantor ATR/BPN Kota Tanjungbalai)*. Jurnal Tectum LPPM Universitas Asahan Edisi 1.
- Slamet, Y.(1993). *Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi*, Surakarta: UNS Press.
- Slamet.1994. *Pembangunan Masyarakat Berwawasan Peran Serta*. Surakarta: Sebelas Maret University Press.
- Soetrisno,Loekman.1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Yogyakarta: Kanisius.
- Sulistiyah, Siti dkk. 2019. *Government Policy to Acceleration Legal Certainly of Land Through Complete Systematic Land Registration (PTSL) (studies in Kendal Distric Land Office)*. Jurnal Daulat Hukum.
- Sulistiyowati. 2020. *Land Registration and Sporadic Cooperation Policy*. Jurnal Pembaharuan Hukum.
- Syani, Abdul. .1995. *Sosiologi dan Perubahan Masyarakat*. Lampung: Pustaka Jaya.
- Tjokrowinoto, Moelyarto.1999. *Restrukturisasi Ekonomi dan Birokrasi*. Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Undang-Undang Nomer 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Wahyuni. 2017. *Problematika Pelaksanaan PTSL dan Alternatif Penyelesaiannya (Studi Kasus Di Propinsi Sumatra Utara) Prosiding Seminar Nasional Percepatan Pendaftaran Tanah di Indonesia: Tantangan Pelaksanaan PTSL dan Solusinya*. Yogyakarta: Seminar Nasional STPN Yogyakarta 2017.
- Wardani, Anastasia Eriska Purnama. 2018. *Participatory Land Registration (PaLaR) for Complete Systematic Land Registration (PTSL) in Bali Province*. Seminar Nasional Geomatika 2018: Penggunaan dan pengembangan produk informasi Geospasial Mendukung Daya Saing Nasional.