

TESIS

**PERUBAHAN KEBIJAKAN PENDAFTARAN TANAH
DI KOTA MAKASSAR**

VALENTINI FEBRIANI BALA LANDE

E012201002



**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN MAKASSAR
2022**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**PERUBAHAN KEBIJAKAN PENDAFTARAN TANAH
DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh
VALENTINI FEBRIANI BALA LANDE
E012201002

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal **27 Januari 2022**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,

Prof. Dr. Mohamad Thahir Haning, M.Si.
Nip. 19570507 198403 1 001

Pembimbing Pendamping,

Dr. Gita Susanti, M.Si.
Nip. 19650311 199103 2 001

Ketua Program Studi
Ilmu Administrasi Publik,

Dr. Suryadi Lambali, MA.
Nip. 19590118 198503 1 006

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,

Prof. Dr. Armin, M.Si.
Nip. 19651109 199103 1 008

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini,

Nama : Valentini Febriani Bala Lande

NIM : E012201002

Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi perbuatan tersebut.

Makassar, Januari 2022

Yang menyatakan



Valentini Febriani Bala Lande

KATA PENGANTAR

Segala puji dan rasa syukur yang tak terhingga Penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, atas segala hikmat, berkat, penyertaan dan kasih karunia-Nya sehingga Penulis mampu merampungkan penyelesaian tesis yang berjudul “Perubahan Kebijakan Pendaftaran Tanah di Kota Makassar”. Tesis ini diajukan untuk memenuhi sebagian persyaratan guna memperoleh gelar Magister (S2) pada Prodi Ilmu Administrasi Publik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin Makassar.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini bukanlah suatu hal yang mudah dan membutuhkan waktu yang singkat. Dalam proses penyusunan tesis ini, penulis menemukan berbagai kendala dan tantangan. Namun kendala dan tantangan tersebut dapat teratasi berkat usaha keras, tekad yang kuat dan tentunya berkat dukungan tenaga, pikiran dan doa dari berbagai pihak.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya dan utama Penulis sampaikan kepada kedua orang tua penulis, Natan T. Lande dan Dorce Pongbala yang telah membesarkan Penulis dengan penuh kasih sayang dan memberikan dukungan penuh yang tak henti-hentinya baik secara moril dan materil. Semua pencapaian Penulis tidak lepas dari keberadaan kedua orangtua Penulis yang senantiasa memberikan doa dan perhatian dalam segala kondisi.

Seluruh kegiatan penyusunan skripsi ini tentunya tidak akan berjalan lancar tanpa adanya bantuan dan kerjasama dari berbagai pihak, baik materiil maupun non-materiil. Sehingga kesempatan ini, Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA. selaku Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis mengikuti pendidikan pada program S2 di Universitas Hasanuddin;
2. Bapak Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis mengikuti pendidikan pada program S2 di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Hasanuddin beserta seluruh staf/pegawai yang telah membantu atas bantuan dalam urusan administrasi;
3. Bapak Dr. Suryadi Lambali, MA., selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik beserta seluruh staf/pegawai di lingkup Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin khususnya Program Studi Magister Administrasi Publik yang telah memberikan kesempatan kepada penulis mengikuti pendidikan pada program S2 di Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu

Politik di Universitas Hasanuddin beserta seluruh staf/pegawai yang telah membantu atas bantuan dalam urusan administrasi;

4. Bapak Prof. Dr. Mohamad Thahir Haning, M.Si. selaku pembimbing I yang telah meluangkan waktu untuk membimbing penulis dari awal proposal hingga penyelesaian tesis ini;
5. Ibu Dr. Gita Susanti, M.Si selaku pembimbing II yang juga telah meluangkan waktunya untuk membimbing penulis sejak proposal hingga penyelesaian tesis ini;
6. Kepada para tim penguji yang telah banyak memberikan saran dan kritikan membangun dalam upaya penyempurnaan tesis ini yakni Bapak Dr. Suryadi Lambali, MA., Bapak Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., MAP., dan Bapak Dr. Muhammad Rusdi, M.Si.;
7. Seluruh Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik khususnya Prodi Magister Ilmu Administrasi Publik yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat kepada penulis, Bapak Prof. Deddy T. Tikson, Ph.D., Bapak Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si., Bapak Prof. Dr. Sangkala, M.Si., Bapak Prof. Dr. Alwi, M.Si., Ibu Prof. Dr. Hamsinah, M.Si., Ibu Dr. Syahribulan, M.Si., Bapak Dr. Nurdin Nara, M.Si., Ibu Dr. Hasniati, S.Sos., M.Si., Bapak Dr. Ali Fauzy Ely, M.Si., Bapak Dr. Badu, M.Si., Bapak Dr. Muhammad Yunus, MA., dan Ibu Dr. Nur Indrayati Nur Indar, M.Si. terima kasih atas didikan dan ilmu yang diberikan selama ini.
8. Terima Kasih untuk segala pihak yang terlibat dalam membantu penyelesaian skripsi ini, yakni Bapak Irwan Idrus, S.H. selaku Kepala Bidang Hak dan Pendaftaran BPN Provinsi Sulsel, Bapak Dedi Sukarya selaku Kepala Seksi Infrastruktur BPN Kota Makassar/Ketua Pelaksana PTSL 2020, Bapak Hardiansyah selaku Ketua Pelaksana PTSL 2020, Rizki Arimbi selaku Koordinator Wilayah Konsorsium Pembaruan Agraria Wilayah Sulawesi Selatan, atas waktu dan kesempatan yang diberikan kepada penulis untuk melakukan wawancara selama penelitian tesis ini. Serta kepada masyarakat Kecamatan Manggala yang telah menjadi informan dan turut serta membantu demi kelancaran tesis ini. Terima kasih atas segala dukungan dan bantuannya;
9. Terima kasih kepada saudara kandung penulis, Wise Lande dan Jennifers Lande yang senantiasa mendoakan, membantu dan memberikan dukungan serta semangat yang tiada hentinya kepada penulis selama ini. Terima kasih telah menjadi saudara sekaligus teman terbaik;

10. Terima kasih untuk teman-teman angkatan 2020 Prodi Magister Administrasi Publik, Cicci, Riri, Ayu, Gita, Kak Ridha, Kak Sofyan, Kak Syukri, Kak Akbar, dan Kak Israndi. Terima kasih telah menjadi teman seperjuangan, selalu memberikan semangat dan bantuan dalam saat-saat sulit. Semangat menyelesaikan tanggungjawab, *see you on top!*
11. Terima kasih untuk sobat-sobat ambyar, Heril, Oma, Hesti, Cicci, dan Wanda. Terima kasih telah menjadi orang-orang yang baik, yang seru diajak kemana-mana, dan yang paling pas menemani saat lagi pengen makan. Semoga bisa tetap akrab walaupun nantinya tidak selalu berjumpa.
12. Terima kasih untuk Keluarga TDI, Bunda (Hardiyanti), Uni, Imran, Oma, Hesti, Wanda, dan Niaw. Terima kasih sudah menjadi *support system* terbaik, penikmat kapurung, dan menjadi teman-teman yang tidak tau malu ketika kita sedang gila-gilanya. Sekali lagi di sini saya berharap semoga wacana ke Toraja bisa segera terealisasikan ya!
13. *Last but not least, saya ingin berterima kasih kepada diri saya sendiri yang tetap sabar dari segala hal yang mengejar, sudah sangat berani menjalani sepanjang jalan ini dengan baik, dan selalu berusaha berpikir positif walaupun sekitarmu kadang tak mendukung. Terima kasih val, telah bertahan!*

Akhirnya kepada Tuhan Yang Maha Esa, penulis serahkan segalanya dengan memanjatkan doa yang tiada henti, rasa syukur yang teramat besar penulis haturkan kepada-Nya, atas segala izin dan limpahan berkat-Nya penulis dapat menyelesaikan Strata 2 di Universitas Hasanuddin. Semoga seluruh kebaikan yang diberikan dari semua pihak yang telah membantu diterima disisi-Nya dan diberikan pahala oleh Tuhan Yang Maha Esa. Penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis khususnya serta bagi para pembaca pada umumnya.

Makassar, Januari 2022

Valentini Febriani Bala Lande

ABSTRAK

VALENTINI FEBRIANI BALA LANDE. *Perubahan Kebijakan Pendaftaran Tanah di Kota Makassar (dibimbing oleh Mohamad Thahir Haning dan Gita Susanti).*

Penelitian ini bertujuan menganalisis pembahan kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar dalam bentuk perubahan program PRONA menjadi PTSL.

Teori perubahan kebijakan yang digunakan adalah *Advocacy Coalition Framework* versi 1998 dari Sabatier dan kolega. Untuk mengungkap bagaimana bentuk perubahan kebijakan terjadi, yang kemudian akan lebih terfokus pada sumber daya dan strategi dari koalisi advokasi sehingga dapat memengaruhi perubahan pada kebijakan. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara, observasi, dokumentasi, dan studi Pustaka.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan kebijakan yang terjadi adalah pada ranah program yang kemudian mempengaruhi *output* yang bukan hanya menghasilkan sertifikat tetapi melakukan proses pemetaan juga untuk menyempurnakan data mengenai tanah di Indonesia yang dikelompokkan dalam beberapa kategori.

Kata kunci: Perubahan Kebijakan, Pendaftaran Tanah, Kota Makassar.



ABSTRACT

VALENTINI FEBRIANI BALA LANDE. *The Change of Land Registration Policy in Makassar City* (supervised by Mohamad Thahir Haning and Gita Susanti).

The research aims to analyse the change of the land registration policy in Makassar City in the program change form from PRONA to PTSL.

The theory of the policy change used was *Advocacy Coalition Framework* of 1988 version from Sabatier and colleagues to reveal how the form of the policy change occurs, which would then focus more on the resources and strategies from the advocacy coalition, it could affect the policy change. This was the qualitative research. Data were collected using the interview, observation, documentation, and library study.

The research result indicates that the policy change occurring is in the program domain, which then affects the output which not only produces certificates but also conducts the mapping process to accomplish the land data in Indonesia which are classified into several categories.

Key words: Policy change, land registration, Makassar City



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
LEMBAR PENGESAHAN TESIS	ii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	11
1. Manfaat Akademis	11
2. Manfaat Praktis	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	12
A. Tinjauan Teori dan Konsep	12
1. Konsep Kebijakan Publik	12
2. Perubahan Kebijakan.....	18
3. Model ACF dari Sebatier dan Kolega.....	23
4. Kebijakan Pendaftaran Tanah.....	51
B. Tinjauan Hasil Penelitian	62
C. Kerangka Pikir	67
BAB III METODE PENELITIAN.....	69

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian	69
B. Waktu dan Lokasi Penelitian	69
C. Definisi Konsep	70
D. Sumber Data dan Informan Penelitian	71
E. Teknik Pengumpulan Data	72
F. Teknik Analisis Data	72
G. Keabsahan Data.....	76
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....	80
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	80
1. Profil Kota Makassar	80
2. Profil Kantor BPN Kota Makassar	84
B. Bentuk Perubahan Kebijakan Pendaftaran Tanah di Kota Makassar	91
C. Sumber Daya dari Koalisi Advokasi dalam Perubahan Kebijakan Pendaftaran Tanah di Kota Makassar	121
D. Strategi dari Koalisi dalam Perubahan Kebijakan Pendaftaran Tanah di Kota Makassar	127
BAB V PENUTUP	131
A. Kesimpulan.....	131
B. Saran.....	133
DAFTAR PUSTAKA.....	134
LAMPIRAN.....	139

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Penelitian terdahulu yang relevan.....	62
Tabel 4.1	Luas Wilayah dan Persentase terhadap Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kota Makassar Tahun 2015.....	82
Tabel 4.2	Jumlah Penduduk Kota Makassar Menurut Kecamatan Tahun 2020.....	83
Tabel 4.3	Riwayat Perubahan Regulasi PRONA dan PTSL	93
Tabel 4.4	Perubahan Isi Kebijakan PRONA	94
Tabel 4.5	Perubahan Isi Kebijakan PTSL	99
Tabel 4.6	Perbandingan Isi Kebijakan antara PRONA dan PTSL.....	115
Tabel 4.7	Jumlah Sengketa Tanah di Kota Makassar Tahun 2017-2021.....	119
Tabel 4.8	Sumber Daya Koalisi Advokasi dalam Perubahan Kebijakan Pendaftaran Tanah di Kota Makassar	121
Tabel 4.9	Anggaran PTSL Tahun 2020-2021 di Kota Makassar.....	123
Tabel 4.10	Susunan Kepanitiaan PTSL Kota Makassar Tahun 2020.....	124
Tabel 4.11	Target dan Realisasi PTSL Tahun 2018-2020 BPN Kota Makassar.....	125
Tabel 4.12	Strategi Koalisi Advokasi dalam Perubahan Kebijakan Pendaftaran Tanah di Kota Makassar	127

DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1 Diagram ACF versi Sabatier 1988.....	26
Gambar 3.2 Diagram ACF versi Sabatier and Jenkins-Smith 1998	31
Gambar 3.3 Diagram versi Sabatier and Weible 2005.....	33
Gambar 3.4 Diagram ACF versi Sabatier and Weible 2007	35
Gambar 4.1 Peta Kota Makassar	84
Gambar 4.2 Struktur Organisasi BPN Kota Makassar	90

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, agraria didefinisikan sebagai bumi, air, dan udara. Pengertian ini mengacu pada makna agraria sebagai ruang (*space*) dan isinya. Ruang dapat berdimensi fisik, seperti garis pantai, tepi sungai, tebing, tanggul, vegetasi, dan berdimensi imajiner batas administrasi dalam peta. Sedangkan isi dari ruang mengacu pada materi yang menempati ruang tersebut, lebih dikenal dengan istilah sumber daya alam, termasuk manusia.

Sebagai suatu gejala sosial, konflik agraria (tanah) adalah suatu proses interaksi antara dua (atau lebih) orang atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas objek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Tetapi konflik agraria muncul tergantung pada sistem dan kebijakan pemerintah terhadap pengelolaan tanah. (Wiradi, 2000: 85)

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI Nomor 9 Tahun 2001 memberi mandat kepada DPR dan Presiden untuk: menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 dari

Ketetapan ini.

Sedangkan Peraturan Presiden No 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN) mengatur kewenangan BPN untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral (Pasal 2), dalam kaitannya dengan amanah TAP MPR RI Nomor 9 Tahun 2001, fungsi tersebut dijabarkan dalam kewenangan untuk, antara lain:

- a. koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
- b. pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
- c. pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
- d. pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
- e. pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan

Tanah merupakan tempat berpijak manusia dalam menjalankan kodratnya sebagai makhluk pribadi maupun sosial. Kepemilikan tanah haruslah jelas yang dibuktikan dengan sebuah sertipikat kepemilikan tanah yang sah secara hukum yang disebut sertipikat tanah. Sertipikat tanah sangat diperlukan dalam rangka tertib administrasi pertanahan. Untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam pensertipikatan tanah dan dalam rangka mendekatkan pelaksanaan tugas dan fungsi. Sejalan

dengan tekad dan kebijaksanaan pemerintah untuk melaksanakan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional, aspek pertanahan merupakan salah satu faktor penunjang yang sangat penting bagi keberhasilan dan pemerataan hasil pembangunan. Dikatakan penting, karena tanah menjadi kebutuhan yang sangat menentukan bagi hajat hidup manusia (Harsono, 2003).

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.

Tujuan pemerintah mengadakan pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat merupakan salah satu perwujudan dari tujuan pendaftaran tanah

yang dimaksud. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), melalui Pasal 19 mengamanatkan bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah untuk seluruh wilayah Republik Indonesia dan bahwa sertipikat hak atas tanah merupakan bukti yang kuat mengenai suatu penguasaan atau kepemilikan tanah (Sumarja, 2012 : 9-10).

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/KBPN 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 2018, kebijakan pendaftaran tanah melalui PRONA diganti dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Belum adanya jaminan kepastian hukum atas tanah seringkali memicu terjadinya sengketa dan perseteruan atas lahan di berbagai wilayah di

Indonesia. Selain di kalangan masyarakat, baik antarkeluarga, tak jarang sengketa lahan juga terjadi antarpemangku kepentingan (pengusaha, BUMN dan pemerintah). Hal itu membuktikan pentingnya sertipikat tanah sebagai tanda bukti hukum atas tanah yang dimiliki.

Kemudian kebijakan PTSL ini ditegaskan melalui Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Kedua kebijakan tersebut baik PRONA maupun PTSL yang merupakan program percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia memiliki perbedaan pada kegiatan pelaksanaannya ditambah lagi hasil yang diperoleh Badan Pertanahan Nasional Indonesia dalam melaksanakan pendaftaran tanah melalui PRONA juga sangat berbeda jauh dengan PTSL. Adapun yang menjadi perbedaannya secara garis besar yaitu pelaksanaan PTSL terpusat secara merata pada satu desa/kelurahan dan berlaku untuk seluruh lapisan masyarakat sedangkan PRONA pelaksanaannya tersebar ke beberapa desa/kelurahan dan tidak seluruh bidang tanah yang tidak bersertipikat dalam satu desa/kelurahan diberikan bantuan tetapi dilakukan secara bertahap.

Perubahan kebijakan dari PRONA menjadi PTSL didasarkan pada beberapa hal, salah satunya adalah implementasi yang dirasa kurang maksimal dari kebijakan PRONA. Terlihat bahwa masih banyak masyarakat yang terlibat konflik atau sengketa tanah yang diakibatkan karena tanah yang disengketakan tidak memiliki kepastian hukum. Selain itu menurut hasil

penelitian dari Isdiyana dan Benny menyatakan bahwa dalam pelaksanaan kebijakan PRONA di Kota Batu belum berjalan dengan baik karena masih ada desa/kelurahan yang mengalami permasalahan dalam penarikan biaya kepada masyarakat akibat tidak diatur dengan jelas dalam peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan yang masih membutuhkan akta peralihan serta pembayaran pajak juga menjadi penghambat pelaksanaan PRONA di Kota Batu tidak berjalan lancar karena tidak semua warga memiliki dana untuk membayarnya. (Isdiyana & Benny, 2019).

Lambannya proses pembuatan sertipikat tanah selama ini menjadi pokok perhatian pemerintah. Untuk menanggulangi permasalahan tersebut, pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN telah meluncurkan Program Prioritas Nasional berupa Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

PTSL adalah proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, yang dilakukan secara serentak dan meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan di dalam suatu wilayah desa atau kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu. Melalui program ini, pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum atau hak atas tanah yang dimiliki masyarakat.

Metode PTSL ini merupakan inovasi pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat: sandang, pangan, dan papan. Program tersebut dituangkan dalam Peraturan Menteri No 12

tahun 2017 tentang PTSL dan Instruksi Presiden No 2 tahun 2018.

PTSL yang populer dengan istilah sertipikasi tanah ini merupakan wujud pelaksanaan kewajiban pemerintah untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah masyarakat. Selain itu nantinya masyarakat yang telah mendapatkan sertipikat dapat menjadikan sertipikat tersebut sebagai modal pendampingan usaha yang berdaya dan berhasil guna bagi peningkatan kesejahteraan hidupnya.

Menilik kembali ke 2017, Kementerian ATR/BPN telah melakukan pengukuran tanah masyarakat sebanyak 5.2 juta bidang tanah atau melebihi target 5 juta yang diberikan. Pencapaian tersebut diraih berkat kerja sama yang baik antar Kementerian, inovasi pelayanan dan teknologi, serta pelibatan dan partisipasi masif oleh masyarakat.

Saat ini dari 126 juta bidang tanah di Indonesia, sebanyak 51 juta bidang tanah telah terdaftar. 79 juta bidang tanah sisanya menjadi target kegiatan pendaftaran tanah, sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

Sebagai gambaran, jika menggunakan metode pendaftaran tanah sporadis, maka maksimum pencapaian target per tahun adalah hanya 1 juta bidang tanah, yang artinya untuk menyelesaikan 79 juta bidang diperlukan waktu 79 tahun. Sementara melalui PTSL, target pendaftaran 79 juta bidang tanah itu dapat diselesaikan pada tahun 2025.

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 sertifikat 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.

Di Indonesia, pemerintah telah mengadopsi berbagai macam kebijakan dalam memecahkan masalah publik seperti kebijakan distributif, redistributif, dan regulatif, namun belum dapat memecahkan masalah dengan baik, terutama pada masalah-masalah publik dalam aspek-aspek ekonomi, sosial dan politik serta aspek lainnya yang terus meningkat baik kuantitas maupun kompleksitasnya.

Ketidakpuasan atas dampak kebijakan-kebijakan publik pada aspek-aspek kehidupan publik selama dekade implementasi (Rosenbloom & Kravchuk, 2005). Mengakibatkan proses kebijakan implementasi terus dibentuk, mulai dari peraturan perundang-undangan, diikuti dengan keputusan-keputusan dari instansi pelaksana tentang output kebijakan, kepatuhan kelompok sasaran terhadap keputusan-keputusan dari instansi pelaksana tersebut, dampak aktual baik yang diinginkan maupun yang tidak diinginkan, mengakibatkan peraturan perundang-undangan mengalami revisi atau perubahan yang berdampak pada perubahan implementasi kebijakan.

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. 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.

Penelitian ini menggunakan pengarahannya teoritis ACF versi 1998 untuk mengungkap bagaimana bentuk perubahan kebijakan terjadi, yang kemudian akan lebih terfokus pada sumber daya dan strategi dari koalisi advokasi sehingga dapat memengaruhi perubahan pada kebijakan. Kebijakan yang menjadi fokus penelitian ini adalah kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar.

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”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan fenomena empiris pada latar belakang penelitian di atas, maka penulis merumuskan permasalahan tersebut dalam bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk perubahan kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar?
2. Bagaimana sumber daya dari koalisi advokasi dalam perubahan pada kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar?
3. Bagaimana strategi dari koalisi advokasi dalam perubahan pada kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisis tentang:

1. Bentuk perubahan kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar.
2. Sumber daya dari koalisi advokasi dalam perubahan pada kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar.
3. Strategi dari koalisi advokasi dalam perubahan pada kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan sumbangan, baik manfaat secara akademis maupun praktis, yakni :

1. Manfaat Akademis:

- a. Memberikan kontribusi kepada pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang Ilmu Administrasi Publik dalam dimensi Kebijakan Publik yang berkenaan dengan perubahan kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar.
- b. Memberikan khasanah bacaan di lingkungan almamater dan dapat menjadi bahan rujukan penelitian lebih lanjut khususnya untuk kajian penelitian yang berhubungan dengan perubahan kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar.

2. Manfaat Praktis :

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman dan cara pandang yang sama diantara perencana, pengambil kebijakan, dan implementor dalam perubahan kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang faktor-faktor yang mempengaruhi dalam efektivitas kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Teori dan Konsep

1. Konsep Kebijakan Publik

Istilah Kebijakan Publik (*Public Policy*) secara umum dipergunakan untuk menunjuk perilaku seseorang (aktor) atau sekelompok orang atau suatu institusi seperti seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Dalam konteks yang demikian pemaknaan kebijakan dapat digunakan dan cukup memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, akan tetapi kurang memadai untuk pembicaraan yang bersifat ilmiah. Untuk itu diperlukan konsep atau batasan tentang kebijakan publik yang lebih memadai. Para pakar memberikan definisi tentang kebijakan publik secara beragam sesuai dengan latar belakang kepakaran masing-masing yang saling berbeda. Robert Eyestone (1971) dalam Wahab (2012 : 13) mengemukakan bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.

Menurut Thomas R. Dye (1987 : 1) bahwa "*public policy is whatever government choose to or not to do*" (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Definisi yang dikemukakan Dye walaupun sudah cukup memadai untuk menggambarkan tentang kebijakan publik, namun masih dianggap

belum secara jelas memberikan tentang makna apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.

Para ahli berpendapat dalam merumuskan definisi kebijakan hendaknya diperhatikan bahwa pendefinisian tersebut menggambarkan mengenai tindakan apa yang sebenarnya dilakukan, ketimbang apa yang diusulkan dalam tindakan yang berkenaan dengan suatu persoalan tertentu. Hal ini dilakukan karena kebijakan merupakan suatu proses yang berkaitan erat dengan tahap implementasi dan evaluasi, sehingga definisi kebijakan yang hanya menekankan pada apa yang diusulkan menjadi kurang memadai. Berkenaan dengan hal tersebut, Edward III dan Sharkansky (1980) (dalam Islamy, 1984 : 18) menegaskan bahwa Kebijakan Publik adalah *“What government say and do, or not to do. It is the goals or purpose of government programs”*, (apa yang pemerintah katakan dan dilakukan, atau tidak dilakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah).

Kebijakan menurut Kartasasmita (1994 : 57) merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan (1) apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah, (2) apa yang menyebabkan atau yang mempengaruhinya, (3) apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut. William Dunn (2003) dalam Tangkilisan (2003 : 21), memandang Kebijakan Publik sebagai

serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah. Kebijakan publik juga dipandang sebagai suatu usaha untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu, dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Kebijakan publik dimaknai juga sebagai suatu proses yang menyebabkan terjadinya hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya, sebagaimana yang dikemukakan oleh Putra (2003 : 76) bahwa : “Kebijakan publik merupakan bentuk konkrit dari proses persentuhan negara dengan rakyatnya”. Dari beberapa pendapat tersebut diatas dapat di simpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian pilihan untuk berbuat ataupun tidak berbuat sesuatu yang mengakibatkan terjadinya persentuhan antara pemerintah dengan rakyatnya yang didalamnya terkandung unsur-unsur seperti tujuan yang luas dan sasaran yang spesifik serta cara untuk mencapai sasaran yang telah dirumuskan oleh badan atau kantor pemerintah.

Kebijakan sebagai suatu kehendak yang dinyatakan merupakan hasil pilihan terbaik dari beberapa alternatif yang tersedia untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Dari uraian tersebut, Ali dan Alam (2012 : 8-9) menyimpulkan bahwa suatu kebijakan dapat disebut sebagai kebijakan jika memiliki 4 (empat) unsur, yaitu :

1. Adanya pernyataan kehendak. Ini berarti ada keinginan atau sejumlah kemauan untuk melakukan sesuatu atau untuk tidak

melakukan sesuatu.

2. Pernyataan didasarkan pada otoritas. Ini berarti ada kewenangan yang dimiliki atau yang melekat pada diri seseorang pemegang atau pemilik kewenangan dan atau pada kesatuan sistem seperti lembaga atau asosiasi, terlepas dari mana kewenangan itu diperoleh, apakah lewat penerbitan dan pengangkatan atau melalui suatu proses demokratisasi. Seseorang pemegang otoritas beroleh atribut sebagai pejabat (administrator, eksekutif, politisi, aparatur negara atau aparat teknis dengan kapasitas sebagai aparatur pemerintah). Sedangkan lembaga yang memiliki atau memperoleh otoritas adalah setiap kesatuan lingkungan kerja yang mengembangkan bidang tugas dan fungsi tertentu seperti departemen, lembaga non departemen, badan, dinas, jawatan, daerah (swapraja dan swatantra), unit pelaksana tugas/daerah dan negara sekalipun. Mereka para pemilik atau yang memperoleh otoritas adalah para subyek kebijakan atau para pelaku pemerintah.
3. Adanya kewenangan untuk melakukan pengaturan dan jika perlu melakukan pemaksaan kehendak. Ini berarti, bahwa untuk mencapai kehendak yang diinginkan oleh otoritas diperlukan kegiatan pengaturan dalam artian yang seluas-luasnya. Pengaturan yang dilakukan didasarkan pada

keberlakuan teori melalui kegiatan administrasi, melalui kegiatan pengelolaan (manajemen), dan melalui penguatan kehendak lewat aturan perundangan yang berlaku. Kesemuanya diarahkan pada terciptanya ketertiban dalam kehidupan organisasi.

4. Adanya tujuan yang dikehendaki. Ini berarti mengandung arti yang luas, dapat saja tujuan dalam konteks ruang dan waktu capaian, dapat saja tujuan dalam konteks situasi dan keadaan seperti upaya peredaman konflik atau penciptaan kesepakatan dalam kehidupan kebersamaan dengan mempertimbangkan peran dan status.

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).

Penjelasan Anderson tersebut menegaskan bahwa definisi kebijakan publik tersebut mempunyai 5 macam implikasi, yaitu (1) setiap kebijakan pasti bertujuan atau mempunyai tujuan tertentu yang hendak dicapai; 2) kebijakan itu terdiri dari serangkaian tindakan atau pola-pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah; 3) kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah dan bukanlah apa yang pemerintah berkeinginan melakukan sesuatu

atau hendak melakukan sesuatu; 4) kebijakan itu bisa berbentuk positif ataupun negatif; dan 5) kebijakan publik setidaknya-tidaknya dalam bentuknya yang positif didasarkan pada hukum dan karenanya bersifat otoritatif. Tentunya kelima implikasi tersebut adalah menjadi haknya Anderson untuk mengemukakannya walaupun definisinya juga termasuk yang singkat dan substansial.

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

Kebijakan publik seringkali dianggap mempunyai dua ciri utama, yakni stabilitas dan perubahan (True, Jones, and Baumgartner, 2006). Dengan stabilitas dimaksudkan bahwa proses-proses kebijakan publik lebih bersifat *incremental*, mengacu kepada masa lampau, dan perubahan kebijakan hanya bersifat *marginal*. Dengan perubahan dimaksudkan bahwa isi kebijakan berubah secara fundamental, program-program pemerintah berubah secara dramatis.

Sekarang ini kita berada pada era di mana perubahan-perubahan kebijakan lebih sering dijumpai ketimbang stabilitas dan kontinuitas kebijakan. Perubahan-perubahan terjadi dalam berbagai area kebijakan publik. Perubahan sudah merupakan elemen yang lebih nyata dari proses-proses kebijakan publik ketimbang stabilitas (True, Jones, and Baumgartner, 2006). Penelitian yang penulis lakukan sekarang adalah tentang perubahan kebijakan publik.

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).

Berdasarkan definisi tersebut, gagasan tentang perubahan

kebijakan merujuk kepada hirarki struktur keyakinan individu partisipan kebijakan. Istilah “aspek-aspek inti” dan “aspek-aspek sekunder” adalah menunjuk pada hirarki kedua dan ketiga dalam struktur keyakinan individu. Sistem keyakinan ini penting karena menentukan perilaku. Keyakinan individu partisipan kebijakan menentukan apakah seseorang cenderung mengejar kepentingan-kepentingan yang sekedar material ataukah suatu perilaku altruistic (Sabatier, 2007; Sabatier and Jenkins-Smith, 2007, 1999; 1993; Weible and Sabatier, 2007; Sabatier and Weible, 2006).

Sistem keyakinan individu partisipan kebijakan publik dikonseptualisasikan menjadi tiga tingkat hirarki, yakni: *deep core beliefs*, *policy core beliefs*, dan *secondary beliefs* (Sabatier, 2007; Sabatier and Jenkins-Smith, 2007, 1999; 1993; Weible and Sabatier, 2007; Sabatier and Weible, 2006). Berikut penjelasan dari masing-masing level keyakinan tersebut yang penulis sarikan dari literatur ACF.

a. *Deep core beliefs* (keyakinan inti terdalam)

Deep core beliefs terletak pada level paling luas. *Deep core beliefs* mencakup asumsi-asumsi umum yang sangat normatif dan ontologis tentang sifat manusia, nilai-nilai fundamental yang relatif prioritas (seperti kebebasan dan kesetaraan), prioritas tentang kesejahteraan dari kelompok-kelompok yang berbeda, peran yang tepat bagi pemerintah versus pasar secara umum, dan tentang

siapa yang seharusnya berpartisipasi dalam pembuatan keputusan pemerintahan. *Deep core beliefs* ini merupakan produk dari sosialisasi pada masa kanak-kanak dan karenanya sangat sukar berubah.

b. *Policy core beliefs* (keyakinan inti kebijakan)

Level berikutnya dari sistem keyakinan adalah *policy core beliefs*. Level ini adalah aplikasi dari *deep core beliefs* yang menyelimuti seluruh subsistem kebijakan. *Policy core beliefs* mencakup prioritas terhadap nilai-nilai yang berbeda berkenaan dengan kebijakan, kesejahteraan siapa yang dipertimbangkan, otoritas relatif dari pemerintah dan pasar, peran yang tepat bagi masyarakat umum, para pejabat politik, pegawai negeri, para ahli, serta sebab-sebab dari berbagai masalah kebijakan dalam subsistem secara keseluruhan. Asumsi umum adalah bahwa para partisipan kebijakan sangat mengetahui hubungan-hubungan di dalam subsistem kebijakannya dan karena itu sangat mungkin untuk mencurahkan usaha untuk menerapkan *deep core beliefs*-nya guna mengembangkan *policy core beliefs* dalam subsistem tersebut. Misalnya, partisipan yang konservatif pada umumnya memiliki preferensi yang kuat untuk solusi pasar ketimbang intervensi pemerintah dalam masalah polusi air. Oleh karena *policy core beliefs* lebih mencakup subsistem kebijakan dan berkenaan dengan pilihan-pilihan fundamental maka ia juga

sangat sulit untuk berubah.

c. *Secondary beliefs* (keyakinan sekunder)

Level terakhir terdiri dari *secondary beliefs*. Level ini relatif dangkal ruang lingkupnya, di bawah subsistem kebijakan, dan berkenaan dengan aturan-aturan yang rinci serta aplikasi anggaran dalam suatu program spesifik, keseriusan dan sebab-sebab terjadinya masalah dalam suatu daerah spesifik, garis-garis pedoman partisipasi publik dalam suatu peraturan spesifik, dan sebagainya. Oleh karena lingkupnya yang lebih terbatas ketimbang *policy core beliefs* maka perubahan-perubahan pada level ini hanya membutuhkan sedikit persyaratan dan sedikit kesepakatan di antara beberapa aktor sehingga tidak begitu sulit (Sabatier, 2007; Sabatier and Jenkins-Smith, 2007, 1999; 1993; Weible and Sabatier, 2007; Sabatier and Weible, 2006).

Berdasarkan penjelasan tersebut, 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.

Policy core beliefs tergambar dari pernyataan-pernyataan resmi tentang nilai-nilai yang diprioritaskan dalam kebijakan, kesejahteraan siapa yang dipertimbangkan dalam kebijakan, otoritas relatif dari pemerintah dan pasar, peran yang tepat bagi masyarakat umum, para pejabat politik, pegawai negeri, para ahli, serta sebab-sebab dari berbagai masalah kebijakan dalam subsistem secara keseluruhan. *Secondary beliefs* tergambar dari aturan-aturan serta aplikasi anggaran dalam suatu program spesifik, keseriusan dan sebab-sebab terjadinya masalah dalam suatu daerah spesifik, dan garis-garis pedoman partisipasi publik dalam suatu peraturan spesifik.

Perubahan pada *deep core beliefs*, *policy core beliefs*, dan *secondary beliefs* dimaknai sebagai perubahan-perubahan dalam satu atau lebih elemen keyakinan individu partisipan kebijakan tersebut di atas. Secara konseptual, perubahan pada level *deep core beliefs* dan *policy core beliefs* sangat terjadi. Perubahan-perubahan pada level subsistem hanya dapat terjadi karena adanya pengaruh eksternal yang kuat dan biasanya terjadi dalam satu dekade atau lebih (Sabatier, 2007; Sabatier and Jenkins-Smith, 2007, 1999; 1993; Weible and Sabatier, 2007). Mengenai hal tersebut akan dijelaskan lebih lanjut dalam uraian tentang model ACF. Sebaliknya, perubahan pada aspek *secondary beliefs* dapat dengan mudah terjadi karena lingkungannya yang lebih spesifik lokal atau program.

3. Model ACF dari Sabatier dan Kolega

ACF dari Sabatier dan kolega merupakan model perubahan kebijakan yang mutakhir dan banyak diadopsi. Versi awal dari ACF dikembangkan oleh Sabatier, dimulai dengan suatu rangkaian seminar hasil penelitian selama tahun 1981-1982 di Universitas Bielefeld dan dituangkan dalam suatu makalah yang ditulis oleh Sabatier di tahun 1988. Sejak diajukan sampai sekarang ACF telah mengalami dua kali revisi minor dan dua kali revisi mayor. Revisi minor terjadi di tahun 1993 dan 2005, sedangkan revisi mayor dilakukan pada tahun 1998 oleh Sabatier and Jenkins-Smith, dan yang kedua tahun 2007 oleh Sabatier and Weible (Weible, Sabatier, and McQueen, 2009).

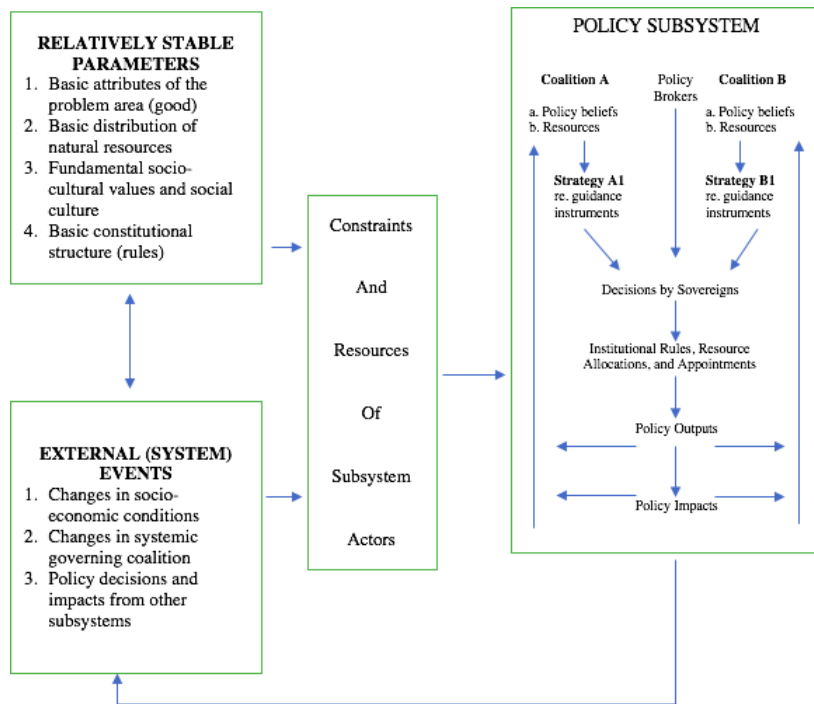
Sabatier mendesain ACF di akhir 1980-an untuk menjelaskan perilaku politik dari aktor-aktor dalam proses kebijakan (Sabatier and Jenkins-Smith, 1988). Pengembangan teori ini merupakan respons terhadap tiga keterbatasan dalam literatur proses kebijakan, yakni: (1) teori-teori kausal yang ada tentang proses kebijakan tidak memadai, (2) debat berkepanjangan tentang kekuatan dan kelemahan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* serta kebutuhan akan suatu teori kebijakan yang berbasis sistem, dan (3) kurangnya teori dan penelitian tentang peran ilmu pengetahuan dan informasi teknis dalam proses kebijakan.

ACF didesain untuk menangani masalah-masalah kebijakan dan situasi-situasi keputusan yang ditandai dengan level konflik normatif yang tinggi dan ketidakpastian teknis, serta sejumlah besar aktor antar pemerintahan. ACF memandang perubahan kebijakan dari waktu ke waktu terutama sebagai konsekuensi dari kompetisi di antara koalisi-koalisi advokasi dalam suatu subsistem kebijakan. Perubahan-perubahan dalam koalisi-koalisi advokasi disebabkan oleh perubahan-perubahan eksternal yang memungkinkan redistribusi kekuasaan yang menyerupai sistem kepercayaan seseorang atas orang-orang lain (Weible, Sabatier, and McQueen : 2009, Sabatier and Jenkins-Smith, 2007; Sabatier, 1991).

ACF bertolak dari sejumlah prinsip fundamental, sebagai berikut: (1) Subsistem kebijakan merupakan unit analisis utama, (2) Model individual yang berbasis pada kemungkinan struktur-struktur tujuan yang kompleks dan kapabilitas pemrosesan informasi yang terbatas dan melibatkan saringan-saringan perseptual, (3) Menaruh perhatian pada pembelajaran berorientasi kebijakan (*policy-oriented learning*) sebagai sumber utama perubahan kebijakan, khususnya pada aspek-aspek sekunder, (4) Konsep koalisi advokasi merupakan suatu sarana untuk mengagregasikan sejumlah besar aktor dari institusi-institusi yang berbeda pada berbagai jenjang pemerintahan ke dalam unit-unit yang

dapat dimanajementi, (5) Konseptualisasi sistem-sistem keyakinan dan pilihan-pilihan publik sebagai seperangkat tujuan, persepsi masalah dan sebab-sebabnya, dan preferensi-preferensi kebijakan yang diorganisir dalam berbagai tatanan, (6) Koalisi-koalisi yang mencoba untuk menyiasati pemerintahan dan institusi- institusi lain untuk mengubah perilaku orang-orang serta kondisi-kondisi masalah menjadi suatu usaha untuk merealisasikan sistem keyakinan dari koalisi-koalisi (Sabatier and Jenkins-Smith, 2007; Sabatier and Weible, 2007; Weible, Sabatier, and McQueen, 2009).

Sabatier mendesain ACF pertama dengan dukungan studi empiris di Amerika Serikat. Karena itu ACF Sabatier 1988 seringkali dikritik sebagai sarat dengan produk *empiric pluralism* Amerika (Sabatier and Weible, 2007). Selama lebih dua dekade, ACF telah diterapkan di Eropa, Kanada, Amerika, dan negara-negara berkembang, untuk sejumlah besar topik, termasuk kebijakan-kebijakan kesehatan, lingkungan/energi, ekonomi, kerusuhan, dan pendidikan (Weible, Sabatier, and McQueen, 2009). Gambar 3.1 menyajikan model umum ACF versi 1988 dari Sabatier.



Gambar 3.1 Diagram ACF versi Sabatier 1988

Sisi kanan dari gambar adalah dua set variabel eksogen, yakni parameter yang relatif stabil dan peristiwa dinamis. Kedua variabel mempengaruhi kendala dan peluang dari aktor-aktor dalam subsistem kebijakan. Set pertama mencakup atribut dasar dari area masalah, distribusi sumber daya, nilai sosial budaya dan struktur sosial, serta struktur peraturan. Set kedua terdiri dari perubahan-perubahan dalam kondisi sosial ekonomi dan teknologi, opini publik, koalisi sistemik pemerintah, dan keputusan-keputusan kebijakan dari subsistem lain para aktor yang merepresentasikan suatu variasi dari kepentingan-kepentingan kelembagaan. Di dalam subsistem, ACF mengasumsikan bahwa para aktor dapat diagregasi ke dalam sejumlah koalisi advokasi, yang masing-masing terdiri dari orang-orang dari berbagai organisasi

pemerintahan dan privat. Koalisi-koalisi ini mempunyai pemahaman bersama tentang keyakinan normatif dan kausal, dan terlibat dalam aktivitas terkoordinasi dari waktu ke waktu (Sabatier, 1988; Sabatier and Jenkins-Smith, 2007).

Aspek paling berpengaruh dari ACF versi Sabatier 1988 adalah penegasan (proposisi) bahwa perubahan kebijakan bukan sekedar hasil dari kompetisi di antara berbagai kepentingan di mana sumber daya finansial dan aturan-aturan institusional menjadi kritis, tetapi bahwa pembelajaran berorientasi kebijakan di dalam dan di antara koalisi-koalisi adalah suatu aspek penting dari perubahan kebijakan. Pembelajaran ini disaring melalui keyakinan-keyakinan yang telah dimiliki sebelumnya.

... policy change is not simply the result of competition among various interests in which financial resources and institutional rules are critical, but that "policy-oriented learning" within and between coalitions is an important aspect of policy change. ... Learning about a topic is, however, filtered through preexisting beliefs (Sabatier and Jenkins-Smith, 2007).

Sabatier menurunkan sembilan hipotesis dari proposisi ACF versi Sabatier 1988. Tiga hipotesis pertama adalah berkenaan dengan koalisi advokasi, dua hipotesis berikutnya berkenaan dengan perubahan kebijakan, dan empat hipotesis terakhir adalah berkenaan dengan pembelajaran antar koalisi (Sabatier and Jenkins-Smith, 2007). Hipotesis-hipotesis tersebut adalah sebagai berikut:

Hipotesis-hipotesis perihal Koalisi Advokasi:

- 1) *On major controversies within a policy subsystem when policy core beliefs are in dispute, the lineup of allies and opponents tends to be rather stable over periods of a decade or so.*
- 2) *Actors within an advocacy coalition will show substantial consensus on issues pertaining to the policy core, although less so on secondary aspects.*
- 3) *An actor (or coalition) will give up secondary aspects of his or her (its) belief system before acknowledging weaknesses in the policy core.*

Hipotesis-hipotesis perihal perubahan kebijakan:

- 4) *The policy core attributes of governmental program in a specific jurisdiction will not be significantly revised as long as the subsystem advocacy coalition that instituted the program remains in power within that jurisdiction – except when the change is imposed by a hierarchically superior jurisdiction.*
- 5) *The policy core attributes of a governmental action program are unlikely to be changed in the absence of significant perturbations external to the subsystem, i.e., changes in socioeconomic conditions, public opinion, system-wide governing coalitions, or policy outputs from other subsystems.*

Hipotesis-hipotesis perihal pembelajaran antar koalisi:

- 6) *Policy-oriented learning across belief systems is most likely when*

there is an intermediate level of informed conflict between the two coalitions.

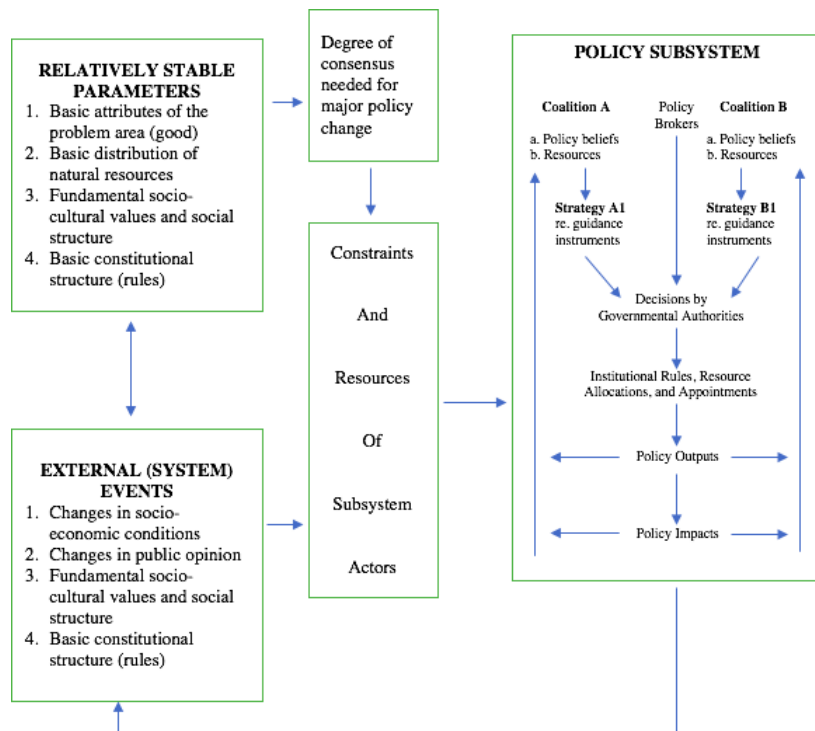
- 7) Problems for which accepted quantitative data and theory exist are more conducive to policy-oriented learning across belief systems than those in which data and theory are generally qualitative, quite subjective, or altogether lacking.*
- 8) Problems involving natural systems are more conducive to policy-oriented learning across belief systems than those involving purely social or political systems because, in the former, many of the critical variables are not themselves active strategists and because controlled experimentation is more feasible.*
- 9) Policy-oriented learning across belief systems is most likely when there exists a forum that is: (a) prestigious enough to force professionals from different coalitions to participate, and (b) dominated by professional norms (Sabatier and Jenkins-Smith : 2007).*

Sabatier merevisi diagram ACF pertama kali di tahun 1993 sebagai hasil dari studi-studi kasus yang dilakukannya bersama Jenkins-Smith (Sabatier and Weible, 2007). Versi 1993 dari ACF memisahkan “perubahan opini publik” dari kategori yang luas mengenai kondisi-kondisi sosial ekonomi pada kotak peristiwa eksternal. Alasan dasarnya

adalah untuk lebih memberikan penekanan pada perubahan opini publik tersebut. Walaupun pengaruh opini publik terhadap kebijakan spesifik jarang diketahui dengan pasti, tetapi opini publik dapat mengubah prioritas-prioritas pengeluaran dan keseriusan masalah (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Sejalan dengan revisi tersebut, hipotesis kelima yang diajukan dalam ACF versi 1988 mengalami revisi sebagai berikut:

Significant perturbations external to the subsystem (e.g., changes in socio-economic conditions, public opinion, systemwide governing coalitions, or policy outputs from other subsystems) are a necessary, but not sufficient, cause of change in the policy core attributes of a governmental program (Sabatier and Jenkins-Smith, 2007).

ACF versi Sabatier 1993 mengalami revisi pada tahun 1998 sebagai hasil dari kolaborasi Sabatier dengan Jenkins-Smith. Hasil revisi kedua ini melahirkan ACF versi Sabatier and Jenkins-Smith 1998. ACF versi Sabatier and Jenkins-Smith 1998 dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 3.2 Diagram ACF versi Sabatier and Jenkins-Smith 1998

Perbedaan penting antara diagram ACF Sabatier and Jenkins-Smith 1998 dengan ACF Sabatier 1988 adalah: (1) dipisahkannya perubahan opini publik dari kondisi-kondisi sosial ekonomi pada kotak peristiwa eksternal dengan alasan untuk lebih memberikan penekanan pada perubahan opini publik tersebut; dan (2) ditambahkan derajat konsensus sebagai variabel mediator di samping kendala dan sumber daya di mana derajat konsensus ini juga mempengaruhi kendala dan sumber daya. Sejalan dengan revisi tersebut, Sabatier and Jenkins-Smith melakukan revisi terhadap beberapa hipotesis awal, sebagai berikut:

- 1) Hipotesis 1 direvisi menjadi:

On major controversies within a mature policy subsystem, when policy core beliefs are in dispute, the lineup of allies and opponents tends to be rather stable over periods of a decade or so (Sabatier and Jenkins-Smith, 2007).

2) Hipotesis 4 direvisi menjadi:

Within a coalition, administrative agencies will usually advocate more moderate positions than their interest group allies (Sabatier and Jenkins-Smith, 2007).

3) Hipotesis 5 direvisi menjadi:

Elites of purposive groups are more constrained in their expression of beliefs and policy positions than elites from material groups (Sabatier and Jenkins-Smith, 2007).

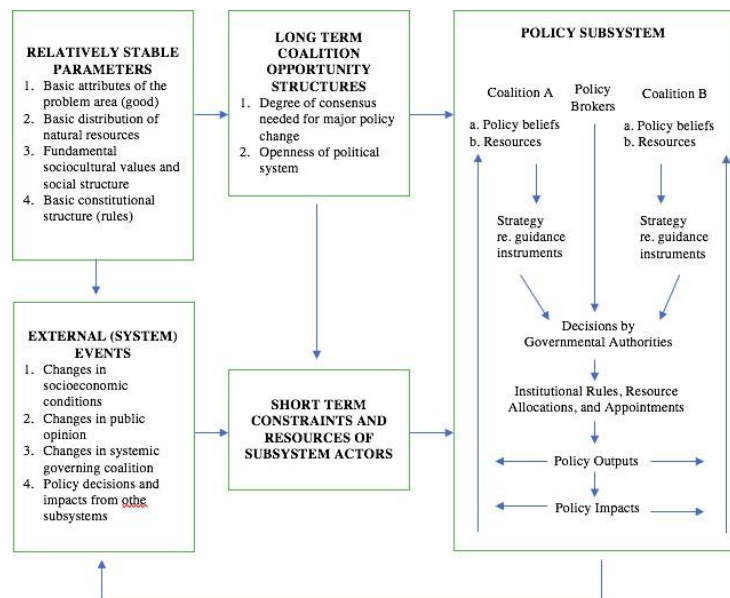
4) Hipotesis 6 direvisi menjadi:

Actors who share policy core beliefs are more likely to engage in short-term coordination if they view their opponents as (a) very powerful and (b) very likely to impose substantial costs upon them if victorious (Sabatier and Jenkins-Smith, 2007).

ACF versi Sabatier and Jenkins-Smith 1998 menyediakan suatu lensa teoritis untuk mengorganisir aktor-aktor ke dalam koalisi-koalisi dengan menawarkan seperangkat hipotesis guna menjelaskan struktur dan perilaku koalisi aktor. ACF juga menyediakan cara penjelasan bagi peran ilmu pengetahuan dan teknologi dalam proses kebijakan, serta faktor-faktor yang kondusif bagi pembelajaran dan perubahan

kebijakan.

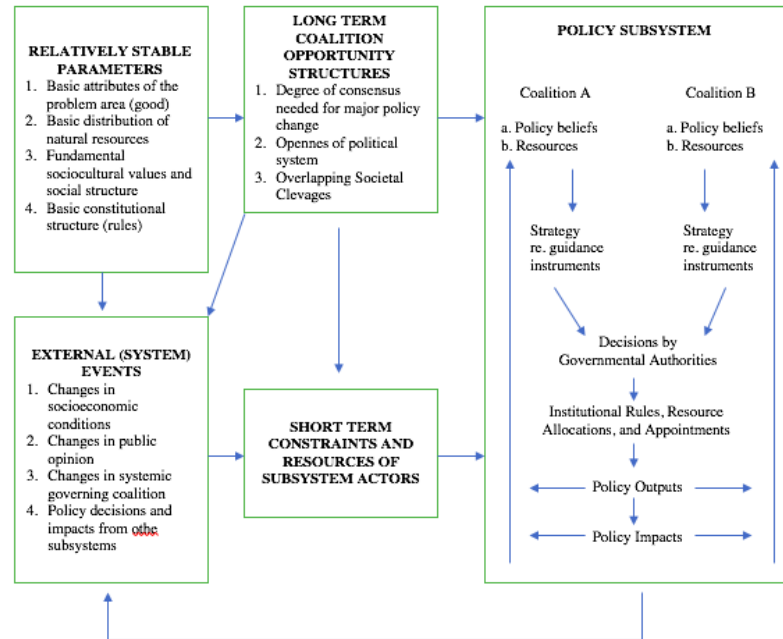
Sabatier and Weible melakukan revisi ketiga terhadap diagram ACF pada tahun 2005 dan melahirkan diagram ACF versi Sabatier and Weible tahun 2005 (Sabatier and Weible, 2007). Perubahan utama adalah pada dampak struktur peluang koalisi terhadap seluruh kerangka konseptual. Dampak utama adalah melalui translasi parameter-parameter yang relatif stabil ke dalam kendala-kendala yang lebih spesifik dan sumber-sumber daya yang mempengaruhi pembuatan kebijakan dalam jangka panjang. Selain itu, struktur peluang koalisi berdampak pada sumber daya dan kendala jangka pendek (Sabatier and Weible, 2007). ACF versi 2005 dari Sabatier and Weible dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 3.3 Diagram versi Sabatier and Weible 2005

Revisi utama terhadap diagram ACF sebelumnya adalah ditambahkan dua set variabel struktur peluang jangka panjang, yakni: derajat konsensus yang diperlukan untuk perubahan kebijakan, dan derajat keterbukaan sistem politik. Alasan utama dimasukkannya kedua set variabel tersebut adalah untuk memudahkan aplikasi model sistem pluralis Amerika Serikat ke dalam rejim-rejim korporatis. Di Amerika Serikat, *federalism* serta *checks and balances* menciptakan proses-proses desentralistik yang mengakomodasi partisipasi. Hal ini berbeda dengan sistem korporatis yakni kurang terbuka, lebih sentralistik, dan kurang partisipatif (Weible, Sabatier, and McQueen, 2009). Adapun model sebelumnya, yakni ACF versi Sabatier and Jenkins-Smith 1998 dan 2005, hanya berfokus pada dua jalur perubahan kebijakan dalam satu subsistem kebijakan. Jalur pertama adalah peristiwa- peristiwa subsistem eksternal dan pembelajaran berorientasi kebijakan.

Versi terakhir ACF adalah hasil revisi tahun 2007 dan merupakan revisi yang keempat kalinya. Revisi yang keempat ini dilakukan bersama Weible sehingga dikenal sebagai diagram ACF versi Sabatier and Weible 2007. ACF versi 2007 dari Sabatier and Weible dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 3.4 Diagram ACF versi Sabatier and Weible 2007

Diagram ACF versi Sabatier and Weible (2007) mengidentifikasi jalur ketiga dan keempat dari perubahan kebijakan. Jalur ketiga adalah peristiwa-peristiwa subsistem internal, sedangkan jalur perubahan kebijakan yang keempat dibangun lewat kesepakatan-kesepakatan yang dinegosiasikan oleh dua atau lebih koalisi. Jalur yang keempat ini memfasilitasi pembelajaran lintaskoalisi dimana forum-forum profesional menyediakan suatu *setting* kelembagaan yang memungkinkan koalisi-koalisi untuk bernegosiasi, membuat kesepakatan dan mengimplementasikan kesepakatan secara aman (Weible, Sabatier, and McQueen, 2009).

Selama kurang lebih dua dekade, ACF dalam seluruh versinya mendapat perhatian yang besar dari para peneliti. ACF diterapkan

dalam area-area kebijakan sosial, ekonomi, kesehatan, lingkungan/energi. ACF juga diterapkan untuk kebijakan tembakau, kontrasepsi, olahraga, dan bencana, walaupun yang dominan adalah area kebijakan lingkungan dan energi yang merupakan fokus dari ACF versi pertama Sabatier 1983 dan Sabatier and Jenkins-Smith 1998. Secara geografis, ACF diterapkan di Afrika, Asia, Australia, Canada, Amerika Selatan, Eropa, dan Amerika Serikat, namun mayoritas adalah Amerika Serikat dan Eropa. Mayoritas dari penelitian tersebut menggunakan ACF versi 1998 Sabatier and Jenkins-Smith. Namun demikian, penelitian-penelitian tersebut tidak secara eksplisit menguji hipotesis formal yang diajukan oleh Sabatier and Jenkins-Smith tetapi merumuskan hipotesis sendiri (Weible, Sabatier, and McQueen, 2009 : 128).

Di antara lima versi ACF tersebut, 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.

Parameter sistem yang relative stabil dan peristiwa eksternal merupakan dua sistem eksternal yang meletakkan peluang bagi dan kendala terhadap koalisi-koalisi subsistem, dan subsistem kebijakan. Kendala eksternal merupakan bagian yang paling nyata dari aktivitas kebijakan. Proses implementasi kebijakan dalam suatu subsistem kebijakan dibatasi oleh sejumlah fitur sosial, hukum dan sumber daya dari masyarakat di manasubsistem kebijakan tersebut berada.

a. Parameter sistem yang relatif stabil

Parameter-parameter sistem yang relative stabil terdiri dari kendala-kendala dan peluang-peluang kebijakan yang sangat sulit berubah atau tidak mungkin berubah dalam satu dekade atau lebih. Termasuk dalam komponen ini adalah: (a) atribut-atribut dasar dari

area masalah, (b) distribusi sumber daya alam, (c) nilai-nilai sosial budaya fundamental dan struktur sosial, dan (d) struktur konstitusi atau peraturan dasar (Sabatier, 2007; Sabatier and Weible, 2007).

Parameter-parameter ini penting karena dapat menstruktur sifat masalah, membatasi sumber daya yang tersedia bagi partisipan kebijakan, meletakkan aturan-aturan dan prosedur untuk mengubah kebijakan dan mencapai keputusan-keputusan kolektif, dan secara umum membingkai nilai-nilai yang menginformasikan pembuatan kebijakan (Weible and Sabatier, 2007).

Faktor-faktor dalam parameter yang relative stabil sangat sulit berubah. Selain itu, faktor-faktor tersebut jarang menjadi subyek dari strategi-strategi koalisi dalam jangka pendek (Sabatier and Jenkins-Smith, 2007; Weibel and Sabatier, 2007). Namun demikian, faktor-faktor yang relatif stabil ini secara jelas mempengaruhi perilaku dalam subsistem kebijakan. Misalnya, pembelajaran kebijakan relatif sulit terjadi di Britain ketimbang di banyak negara lainnya karena di sana ada norma-norma sekresi (kerahasiaan) yang menyelimuti pelayanan sipil (Sabatier and Jenkins-Smith, 2007).

b. Peristiwa-peristiwa eksternal

ACF berasumsi bahwa peristiwa eksternal mempengaruhi subsistem- subsistem kebijakan dan dapat berakibat perubahan mayor dalam kebijakan. Peristiwa-peristiwa dinamis ini dapat menimbulkan gangguan dalam lingkungan kebijakan dan seringkali

menyebabkan perubahan kebijakan. Selain itu, peristiwa-peristiwa dinamis ini menimbulkan keragaman tindakan dan pertimbangan-pertimbangan dari aktor-aktor yang berkoalisi ketika mereka mencoba memaksakan pengaruh dalam subsistem kebijakan. Selanjutnya, oleh karena peristiwa-peristiwa dinamis ini berada di luar subsistem kebijakan dan seringkali tidak diprediksi, maka koalisi aktor dihadapkan pada suatu perubahan yang bersifat konstan untuk melakukan antisipasi dan respon dalam batas-batas keyakinan dan kepentingan-kepentingannya (Sabatier and Weible, 2007: Weible and Sabatier, 2007).

Perubahan-perubahan dalam kondisi-kondisi sosial ekonomi menunjuk pada dislokasi-dislokasi ekonomi atau munculnya pergerakan-pergerakan sosial yang dapat mengikis asumsi-asumsi kausal dari kebijakan-kebijakan yang ada saat ini atau yang secara signifikan dapat mengubah dukungan politik terhadap koalisi-koalisi advokasi. Gangguan-gangguan yang bersumber dari kondisi-kondisi sosial ekonomi sangat mungkin berdampak pada sejumlah kebijakan.

Perubahan dalam opini publik, yang diintroduksi ke dalam ACF sejak versi 1993, memberikan bobot yang lebih besar pada dampak opini publik terhadap strategi-strategi koalisi. ACF mengakui bahwa publik secara umum keterbatasan waktu, kemauan dan keahlian

untuk berpartisipasi dalam aktivitas subsistem kebijakan. ACF juga mengakui bahwa perubahan-perubahan dalam opini publik cukup signifikan untuk mendapat perhatian.

Perubahan dalam koalisi-koalisi sistemik pemerintahan dapat mendorong timbulnya gangguan-gangguan yang signifikan dalam suatu subsistem kebijakan dan mendorong perubahan kebijakan. Sistem pemilihan umum merupakan mekanisme primer untuk mencapai perubahan-perubahan sistem yang lebih besar dalam koalisi pemerintahan. Hal yang secara khusus penting terhadap subsistem kebijakan adalah pemilihan umum yang menghasilkan perubahan pimpinan eksekutif karena mempunyai kekuasaan politik. Perubahan dalam pimpinan eksekutif yang mengkombinasikan pengetahuan tentang suatu subsistem dengan keterampilan teknis dan politis dapat menghasilkan gelombang perubahan kebijakan yang besar.

Kategori terakhir dari peristiwa-peristiwa eksternal, yakni keputusan-keputusan kebijakan dan dampak-dampak dari subsistem lain. Kategori ini menunjukkan adanya suatu pengakuan terhadap saling keterkaitan aktivitas-aktivitas kebijakan. Satu subsistem mungkin sudah tercakup dalam subsistem yang lain, atau saling berinteraksi secara fungsional dan yuridis, tetapi juga dapat bertumpang-tindih satu dengan yang lain. Hal-hal ini menimbulkan suatu situasi di mana ada sejumlah aktor koalisi yang bersifat regular

sedangkan aktor koalisi lainnya bersifat periodik.

c. Subsistem Kebijakan

Subsistem kebijakan merupakan inti aktivitas kebijakan. Subsistem kebijakan merupakan unit analisis utama dalam ACF (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993). Hal ini disebabkan sistem politik terdiri dari banyak topik berkenaan dengan area geografis yang luas yang memaksa para aktor berspesialisasi dalam suatu topik dan lokasi tertentu agar dapat memahami kompleksitasnya, dan lebih efektif dalam mendorong atau menghasilkan perubahan (Weible, Sabatier and McQueen, 2009).

The ACF specifies subsystems as the major unit of analysis because political systems involve many topics over broad geographical areas that compel actors to specialize in a topic and locate to understand its complexity and to be effective in producing change (Weible, Sabatier and McQueen, 2009).

Setiap subsistem kebijakan mempunyai aktor-aktor yang merepresentasikan suatu ragam kepentingan institusional. Aktor-aktor tersebut teragregasi ke dalam sejumlah kecil koalisi. Setiap subsistem kebijakan berisikan sejumlah besar aktor. Aktor-aktor ini tidak hanya berasal dari satu institusi pemerintahan, tetapi aktor-aktor dari beragam organisasi publik dan privat yang secara aktif menaruh perhatian pada *issue* atau masalah kebijakan (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993).

Subsistem kebijakan adalah sistem terbuka dalam pengertian tidak ada batas-batas yang jelas yang menentukan siapa yang menjadi bagian dari suatu subsistem. Lagi pula, tidak seluruh aktor subsistem perlu memberikan pengaruh secara aktif terhadap suatu kebijakan dalam saat yang bersamaan. Sebagian aktor mungkin aktif pada tahap awal adopsi kebijakan sedangkan yang lainnya aktif selama tahap implementasi. Sebagian aktor berada dalam koalisi advokasi untuk memenuhi prosedur tetapi tidak secara aktif mempengaruhi kebijakan (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993).

Kategori pertama dalam subsistem kebijakan adalah koalisi advokasi. Koalisi advokasi adalah suatu koalisi yang anggota-anggotanya terlibat dalam suatu tingkat aktivitas terkoordinasi dari waktu ke waktu, dan memiliki kesamaan keyakinan kausal dan normative, serta seringkali bertindak dalam kesepakatan. ACF berasumsi bahwa para aktor berusaha keras menerjemahkan komponen-komponen sistem keyakinannya ke dalam kebijakan aktual sebelum lawan-lawannya melakukan hal yang serupa. Pada suatu titik waktu tertentu, setiap koalisi mengadopsi suatu strategi dengan mempertimbangkan satu atau lebih inovasi kelembagaan yang dianggapnya akan mendorong tujuan-tujuan kebijakannya (Sabatier and Weible, 2007).

ACF berargumen bahwa koalisi advokasi menyediakan sarana

yang sangat bermanfaat untuk mengagregasikan perilaku dari ratusan organisasi dan individu yang terlibat dalam suatu subsistem kebijakan selama suatu dekade tertentu atau lebih. Dalam suatu subsistem kebijakan tertentu, secara umum terdapat dua sampai lima koalisi advokasi (Sabatier and Weible, 2007). Tipe koalisi advokasi misalnya: (1) koalisi advokasi pro-pembangunan, terdiri dari para developer, pemilik bisnis, kelompok *property rights*, dan pemerintah daerah; (2) koalisi advokasi pro kualitas air, terdiri dari kelompok *environmental*, institusi penelitian, serta agensi-agens regional, negara bagian dan pemerintah pusat. Kedua tipe koalisi ini terus bertarung untuk penggunaan lahan dan perlindungan lingkungan (Weible and Sabatier, 2007).

Partisipasi kebijakan bersekutu dengan keyakinan inti yang serupa dan mengkoordinasikan tindakan-tindakan dengan sekutunya dalam suatu koalisi advokasi untuk meningkatkan peluang suksesnya. Koalisi advokasi mengasumsikan kesamaan keyakinan (*shared beliefs*). Koalisi advokasi adalah partisipan-partisipan kebijakan yang (a) memiliki kesamaan keyakinan dasar kebijakan dan (b) terlibat dalam tingkat koordinasi yang serius. Individu-individu membentuk koalisi advokasi berdasarkan kesamaan keyakinan (*shared beliefs*) dan tindakan ikutannya berdasarkan kesamaan keyakinan tersebut.

Keyakinan dasar yang dipegang bersama oleh para aktor dalam

suatu koalisi advokasi disebut keyakinan kebijakan (*policy beliefs*). Keyakinan kebijakan ini berisi persepsi dan nilai. Keyakinan kebijakan menentukan pilihan-pilihan dan tindakan-tindakan individu. Dalam usahanya untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan, anggota-anggota dari suatu koalisi advokasi bertindak terutama dalam irama yang sama, yakni mengkoordinasikan aktivitas-aktivitasnya dan mengembangkan strategi-strategi dari waktu ke waktu agar supaya institusi-institusi pemerintahan bertindak sesuai dengan keyakinan-keyakinan kebijakan aktor-aktor tersebut. Sebagai contoh: mempengaruhi legislatif agar mengubah tujuan anggaran, mengubah komposisi pejabat politik dan administratif, mempengaruhi opini publik, mengurangi kelompok target melalui demonstrasi atau boikot (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993).

Berdasarkan keyakinan kebijakan yang diperjuangkannya, koalisi advokasi dalam subsistem kebijakan dapat secara umum dibagi menjadi koalisi dominan dan koalisi minoritas (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999, Weible and Sabatier, 2007). Koalisi dominan berada dalam posisi menentukan proses-proses kebijakan. Setiap koalisi berusaha merealisasikan tujuan-tujuan kebijakannya dari waktu ke waktu dengan cara meningkatkan sumber daya politik dan melalui pembelajaran berorientasi kebijakan. Koalisi minoritas dapat berusaha memperbaiki posisi relatifnya lewat penambahan sumber-sumber daya mereka, walaupun peluang untuk memperoleh

kekuasaan dalam suatu subsistem tergantung pada peristiwa-peristiwa eksternal yang dapat secara signifikan meningkatkan sumber daya politik mereka (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993).

Perubahan dalam aspek-aspek inti keyakinan kebijakan biasanya merupakan akibat dari gangguan-gangguan dalam faktor-faktor non-kognitif yang bersifat eksternal terhadap subsistem, seperti perubahan dalam kondisi sosial ekonomi atau dampak dari subsistem-subsistem lainnya. Tetapi, faktor-faktor eksternal ini relatif stabil dan jarang berubah, perubahannya hanya dalam jangka waktu yang panjang. Konsekuensinya, keyakinan inti yang dipengaruhi oleh faktor eksternal berubah secara perlahan. Untuk mengubah struktur kekuasaan di antara koalisi dominan dan koalisi minoritas, dibutuhkan gangguan eksternal yang signifikan termasuk pergeseran dalam pemerintahan atau perhatian media terhadap suatu *issue* kebijakan yang diperjuangkan oleh koalisi minoritas (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993).

Sistem keyakinan (*belief systems*) dari para aktor/partisipan adalah penting dalam memfungsikan subsistem kebijakan. ACF membedakan tiga level struktur sistem keyakinan: (a) *deep core beliefs* sebagai level inti terdalam, yakni aksioma normative dan ontologis, (b) *policy core beliefs* sebagai level inti permukaan, yakni strategi dasar dan posisi kebijakan untuk mencapai keyakinan inti terdalam di suatu area kebijakan, dan (c) aspek-aspek sekunder

yang terdiri dari keputusan-keputusan instrumental serta pencarian informasi yang diperlukan untuk mengimplementasikan keyakinan inti terdalam dari suatu area kebijakan (Sabatier and Jenkins-Smith, 2007).

Koalisi-koalisi advokasi mengadopsi strategi-strategi untuk memperjuangkan kebijakan-kebijakannya. Oleh karena subsistem kebijakan mencakup lebih dari satu koalisi advokasi, yang masing-masing mempunyai tujuan-tujuan dan strategi kebijakannya sendiri, maka diperlukan *policy brokers* untuk memediasi strategi-strategi tersebut (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993). Para *policy broker* ini mempunyai kepedulian utama menemukan sejumlah kompromi yang akan mengurangi intensitas konflik. Sementara partisipan kebijakan mencoba untuk mempengaruhi proses-proses dan *outcomes* kebijakan dalam koalisi advokasi, para *policy broker* berusaha menemukan kompromi yang beralasan di antara koalisi yang berseberangan. *Policy brokers* mencakup pejabat-pejabat terpilih, pegawai negeri senior, dan para hakim (Weible and Sabatier, 2007). Strategi koalisi advokasi adalah setiap koalisi mengadopsi lebih dari satu strategi untuk mengubah perilaku-perilaku dari berbagai otoritas pemerintahan untuk merealisasikan tujuan-tujuan kebijakannya. Strategi-strategi advokasi yang paling lazim digunakan dalam ACF adalah: (a) perubahan instrument legal, (b) manipulasi informasi, (c) kooperatif, (d) persuasi dan edukasi, dan (e) konfrontasi (Sabatier

and Jenkins-Smith, 1999).

Aktivitas *policy brokers* menghasilkan satu atau lebih program pemerintahan, yang pada gilirannya menghasilkan *output-output* kebijakan pada level operasional (Sabatier and Jenkins-Smith, 2007). Preferensi kebijakan dan tujuan dari koalisi serta alternatif-alternatif yang ditawarkan oleh *policy brokers* dilaksanakan oleh otoritas pemerintahan, dan menghasilkan keputusan-keputusan otoritatif. Setelah ditangani oleh perangkat administrative pemerintah maka satu atau lebih program pemerintah menjadi *outputs*.

Outputs didefinisikan sebagai hasil-hasil yang dicapai dalam jangka pendek setelah mengimplementasikan suatu aktivitas. Jadi, *outputs* adalah hasil yang dicapai oleh kebijakan/program segera setelah tahun berakhirnya kebijakan/program tersebut. Suatu *output* kebijakan/program dapat dispesifikasi dalam beberapa cara, antara lain sebagai berikut: (1) menguraikan tipe pelayanan yang disediakan, (2) mengidentifikasi kelompok sasaran dari aktivitas pelayanan, dan kalau mungkin kelompok penerima manfaat lain yang relevan, dan (3) menyatakan hasil-hasil atau manfaat positif yang dirasakan.

Tipe *output* dari suatu kebijakan/program pada umumnya dapat dikategorikan menjadi dua tipe, yakni:

- (1) Pelayanan yang diberikan secara langsung kepada klien,

seperti nasehat kebijakan, regulasi/penegakan, produk dan pelayanan fisik, dan dukungan personal.

- (2) Pelayanan yang mendukung penyediaan *output*, seperti: keseluruhan perencanaan pemerintah/perencanaan daerah, regulasi dan *audit/review* pemerintahan, dukungan parlementer/ombudsman dalam menjamin kesetaraan dan partisipasi, dan dukungan independen kepada pemerintah daerah.

Outputs keputusan kebijakan dari pejabat otoritatif ini kemudian mengarah pada *impacts* (dampak) kebijakan. Dampak adalah hasil jangka panjang dari suatu kebijakan/program, dan bahkan mungkin tidak dapat dicapai selama siklus hidup kebijakan/program tersebut. Sebagai contoh, jika masyarakat mencapai tujuan-tujuannya dalam memperoleh hak-hak pendidikan secara adil maka itu adalah suatu dampak yang diciptakan oleh kebijakan/program meskipun itu baru nampak setelah bertahun-tahun kemudian. Dampak kebijakan dapat sesuai dengan parameter-parameter inti yang ditentukan, tetapi dapat juga menghasilkan efek-efek sampingan, misalnya informasi baru atau manfaat distributive bagi kelompok masyarakat di luar negeri (Sabatier and Jenkins-Smith, 2007).

Seluruh dampak kebijakan akan mengarah pada persepsi tentang ketepatan intervensi kebijakan, dan dapat berakibat koalisi-

koalisi mengurangi strategi-strateginya atau merevisi keyakinan-keyakinannya. Koalisi dapat menjangkau ke luar subsistem kebijakan untuk mencari perubahan-perubahan dari koalisi elektoral yang dominan. Sistem keyakinan para elit dan kelompok advokasi adalah penting untuk memfungsikan subsistem kebijakan (Sabatier and Weible, 2007).

Kategori kedua dalam koalisi advokasi adalah sumber-sumber daya. Sumber daya koalisi mencakup uang dan keanggotaan (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993). Distribusi sumber daya di antara aktor-aktor subsistem ditentukan oleh faktor-faktor di luar subsistem kebijakan. Redistribusi dari sumber-sumber daya ini terjadi ketika kekuasaan politik bergeser ke aktor-aktor yang berbeda. aktor-aktor subsistem baru dapat menerima otoritas untuk membuat kebijakan sedangkan aktor-aktor lainnya harus kehilangan posisinya. Koalisi advokasi secara aktif berusaha meningkatkan sumber-sumber dayanya, walaupun distribusi sumber daya di antara aktor-aktor subsistem tersebut dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan di luar subsistem kebijakan (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993). Koalisi advokasi secara aktif bersaing untuk sumber-sumber daya dengan cara memperbanyak anggota-anggota yang memiliki keyakinan kebijakan yang sama atau dengan merekrut seseorang yang mempunyai posisi politik yang kuat. Sumber daya adalah koalisi-koalisi aktor dalam memperjuangkan *policy core beliefs*-nya dan

merealisasikan tujuan-tujuan kebijakannya. Sumber daya politik yang digunakan adalah: (a) votes dan bentuk lain dari dukungan politik, (b) uang, (c) informasi, pengetahuan dan keterampilan, (d) jabatan, dan (e) dukungan prinsip dan keyakinan religious, moral, atau ideologi (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993).

Berdasarkan uraian tersebut, ACF berfokus pada interaksi di antara koalisi-koalisi aktor yang mempunyai perbedaan keyakinan dalam suatu subsistem kebijakan dan berusaha merespons kondisi-kondisi sosial ekonomi dan politik yang berubah. Perubahan kebijakan dapat terjadi dalam dua cara. Pertama, melalui interaksi di antara koalisi-koalisi advokasi yang bersaing. Di sini koalisi-koalisi berusaha menerjemahkan keyakinan inti dan aspek-aspek sekunder kebijakan ke dalam program-program pemerintah melalui peningkatan sumber daya politik dan pembelajaran kebijakan. Kedua, melalui efek dari peristiwa-peristiwa dalam sistem eksternal, yakni perubahan dalam kondisi-kondisi sosial ekonomi, perubahan dalam opini publik, perubahan dalam koalisi sistemik pemerintahan, dan keputusan kebijakan dan dampak dari subsistem-subsistem lainnya. Peristiwa-peristiwa eksternal ini dapat mengarah pada suatu pergeseran dalam koalisi dominan atau perubahan dalam keyakinan inti kebijakan dari suatu koalisi dominan. Penggantian suatu koalisi dominan dapat terjadi ketika koalisi-koalisi minor mengeksploitasi peristiwa-peristiwa untuk memperbanyak

sumber-sumber daya mereka dan memperbaiki posisi relatif mereka. Perbedaan-perbedaan dalam keyakinan kebijakan di antara koalisi-koalisi advokasi dimediasi melalui peran *policy brokers* yang menghasilkan satu atau lebih program pemerintahan dan dilaksanakan oleh otoritas pemerintahan. Di tangan perangkat administratif pemerintah, satu atau lebih program pemerintah menjadi *outputs* dan kemudian mengarah pada dampak kebijakan. Persepsi tentang ketepatan intervensi kebijakan dapat berakibat koalisi-koalisi mengurangi strategi-strateginya atau merevisi keyakinan-keyakinan kebijakannya.

4. Kebijakan Pendaftaran Tanah

4.1 Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA)

a. Pengertian Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA)

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 189 Tahun 1981 Proyek Operasi Nasional Agraria merupakan pendaftaran tanah yang biayanya disubsidi oleh Pemerintah. Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 menetapkan bahwa PRONA memproses pensertipikatan tanah secara massal sebagai perwujudan dari pada program Catur Tertib di bidang Pertanahan yang pelaksanaanya dilakukan secara terpadu dan ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah dan juga

menyelesaikan secara tuntas terhadap sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis.

Menurut Pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang PRONA:

“Prona adalah rangkaian kegiatan pensertipikatan tanah secara massal, pada suatu wilayah administrasi desa/kelurahan atau sebutan lain atau bagian-bagiannya”.

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. Tujuan dan Latar Belakang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA)

Dalam petunjuk pelaksanaan Prona, dijelaskan tujuan Prona adalah sebagai berikut:

- 1) Memberikan rangsangan kepada masyarakat khususnya pemegang hak atas tanah, untuk bersedia membuat sertipikat atas hak yang dimilikinya tersebut.
- 2) Menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dalam bidang pertanahan.
- 3) Membantu pemerintah dalam hal menciptakan suatu suasana kehidupan masyarakat yang aman dan tenteram.
- 4) Menumbuhkan partisipasi masyarakat, khususnya pemilik tanah dalam menciptakan stabilitas politik serta pembangunan di bidang ekonomi.
- 5) Menumbuhkan rasa kebersamaan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan.
- 6) Memberikan kepastian hukum pada pemegang hak atas tanah.
- 7) Membiasakan masyarakat pemegang hak atas tanah untuk memiliki alat bukti yang otentik atas haknya tersebut.

Dengan usaha-usaha yang pasti dari pemerintah dan dukungan masyarakat luas untuk mensukseskan Prona di seluruh Indonesia, maka pemerintah dianggap benar-benar

telah membantu masyarakat, ditambah dengan proses untuk mendapatkan sertipikat tersebut tidak mengalami kesulitan dengan biaya murah. Mengenai biaya PRONA ditetapkan dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 594 Tahun 1982 tanggal 26 November 1982 sebagai berikut:

- a) Untuk golongan ekonomi lemah, biaya operasionalnya diberi subsidi dengan anggaran Pemerintah Pusat melalui APBN dan Pemerintah Daerah melalui APBD.
- b) Untuk golongan mampu, biaya operasionalnya dibebankan kepada swadaya para anggota masyarakat yang akan menerima sertipikat.

Adapun latar belakang pelaksanaan Prona ini berkaitan langsung dengan bidang pertanahan, baik dari arti pentingnya tanah, pemegang hak atas tanah serta perlindungan terhadap kepastian hukumnya yang disebut dengan sertipikat. Dengan diadakannya program pendaftaran tanah oleh pemerintah ini, dimaksudkan agar pemerintah dengan mudah dapat melakukan pengawasan terhadap pendaftaran tanah.

Dengan pendaftaran tanah diharapkan tidak ada lagi, atau berkurangnya sengketa-sengketa tanah, misalnya sengketa status dan sengketa perbatasan. Pada dasarnya Prona merupakan proyek penyertifikatan tanah secara massal yang memperoleh dukungan dana atau subsidi dari pemerintah

melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dibebankan kepada Badan Pertanahan Nasional. Penyeragaman tanah melalui Prona ini memberikan banyak keuntungan dibanding dengan penyeragaman yang dilakukan atas keinginan sendiri. Keuntungan tersebut, antara lain, adanya subsidi dari pemerintah, sehingga pemohon sertifikat mendapatkan keringanan biaya dan cepatnya proses penerbitan sertifikat sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan.

c. Sasaran Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA)

Sasaran dari pelaksanaan PRONA adalah sebagai berikut:

- 1) Subyek Prona adalah pemilik tanah perseorangan yang termasuk golongan ekonomi lemah dan masih mampu membayar biaya administrasi.
- 2) Obyek Prona adalah pendaftaran tanah pertama kali terhadap bidang-bidang tanah yang belum terdaftar.
- 3) Obyek Prona adalah tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar, atau tanah non pertanian yang luasnya kurang dari 2000 meter persegi.

Dengan demikian sasaran pronas yang utama adalah masyarakat yang tergolong ekonomi lemah yang mempunyai

hak milik atas tanah.

4.2 Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

a. Pengertian Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Berdasarkan Pasal 1 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 yang selanjutnya disingkat PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Salah satu tahapan dari kegiatan pendaftaran tanah adalah kegiatan pengumpulan data fisik. Pengumpulan data fisik meliputi:

- 1) Penetapan batas bidang tanah,
- 2) Pengukuran batas bidang tanah,
- 3) Pemetaan bidang tanah,

- 4) Pengumuman data fisik,
- 5) Menjalankan prosedur dan memasukkan data dan informasi yang berkaitan dengan data fisik bidang tanah di aplikasi KKP dengan berpedoman kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengukuran dan pemetaan bidang tanah.

Pengumpulan data fisik dalam rangka percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap akan optimal hasilnya apabila dalam pelaksanaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah dilaksanakan secara sistematis mengelompok dalam satu wilayah desa/kelurahan lengkap, disamping harus didukung dengan adanya ketersediaan peta dasar pendaftaran tanah.

b. Obyek Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Adapun objek PTSL ini meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak, baik merupakan tanah aset Pemerintah/Pemerintah Daerah, tanah Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, tanah desa, Tanah Negara, tanah masyarakat hukum adat, kawasan hutan, tanah obyek *land reform*, tanah transmigrasi, dan bidang tanah lainnya.

c. Tujuan Program 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.

d. Tujuan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Menurut pasal 3 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Tahapan pelaksanaan program PTSL ini adalah sebagai berikut:

- 1) perencanaan dan persiapan;
- 2) penetapan lokasi kegiatan PTSL;
- 3) pembentukan dan penetapan Panitia Ajudikasi PTSL;
- 4) penyuluhan;
- 5) pengumpulan Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah;
- 6) pemeriksaan tanah;
- 7) pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah serta pembuktian hak;
- 8) penerbitan keputusan pemberian atau pengakuan Hak atas

Tanah;

- 9) pembukuan dan penerbitan Sertipikat Hak atas Tanah; dan
- 10) penyerahan Sertipikat Hak atas Tanah.

Tahapan pelaksanaan PTSL ini dilaksanakan sesuai dengan objek, subjek, alas hak, dan proses serta pembiayaan kegiatan program PTSL. Dalam rangka efisiensi dan efektivitas pelaksanaan PTSL ini maka kepala Kantor Pertanahan menetapkan penyebaran target PTSL yang dikonsentrasikan pada beberapa kabupaten/kota dalam satu provinsi secara bertahap, dengan memperhatikan dan mempertimbangkan ketersediaan sumber daya manusia yang ada dilingkungan Kantor Pertanahan dan Kantor Wilayah BPN.

e. Ruang Lingkup Pekerjaan PTSL

Ruang lingkup pengukuran dan pemetaan bidang tanah sistematis lengkap ini adalah sebagai berikut:

- 1) Ketersediaan Peta Dasar Pendaftaran Tanah
- 2) Metode Pelaksanaan Pengukuran dan pemetaan Bidang tanah
- 3) Petugas Pelaksana Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah
- 4) Proses Pengukuran Bidang Tanah dan Pengumpulan Informasi Bidang Tanah
- 5) Pelaksanaan Pemetaan Bidang Tanah

- 6) Entri data dan integrasi data dalam aplikasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP)
- 7) Pengumuman
- 8) Kendali mutu kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah sistematis lengkap
- 9) Pelaporan

f. Sumber Pembiayaan PTSL

Kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah sistematis lengkap dapat dibiayai dengan:

- 1) Anggaran Pemerintah Pusat (APBN);
- 2) Anggaran Pemerintah Daerah (APBD);
- 3) Dana desa;
- 4) Swadaya masyarakat;
- 5) Swasta melalui program *Corporate Social Responsibility* (CSR);
- 6) Dana lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

B. Tinjauan Hasil Penelitian

Sejumlah literatur empiris telah menguji proposisi ACF versi 1998 dari Sabatier and Jenkins-Smith. Literatur empiris yang penulis anggap relevan dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2.1 Penelitian terdahulu yang relevan

Peneliti	Judul Penelitian	Lokasi	Temuan Penelitian
Bandelow and Kundolf (2011)	Belief Systems and the Emergence of Advocacy Coalitions in Nascent Subsystems	European Global Navigation Satellite System	Studi kasus ini mengonfirmasi hipotesis ACF perihal <i>policy-oriented learning</i> , bahwa <i>policy beliefs</i> memberi bentuk pada pengembangan koalisi advokasi dalam subsistem Nascent.
Sotirov & Memmler (2011)	The Advocacy Coalition Framework in Natural Resource Policy Studies: Recent Experiences and Further Prospects	Meta analisis 41 studi di USA, Spain, Netherland, Korea, Taiwan, Phillipines,	ACF dapat menjelaskan debat di antara koalisi-koalisi advokasi. Tetapi, ada anomaly-anomali empiris dan inkonsistensi konseptual perihal perangkat koalisi advokasi dan jalur kausal menuju

		Indonesia, dll.	perubahan kebijakan. ACF dihadapkan pada beberapa teka-teki berkenaan dengan elemen-elemen sistem keyakinan, tindakan kolektif, peran peristiwa eksternal, sumber daya dan institusi politik.
Ainuson (2009)	An Advocacy Coalition Approach to Water Policy Change in Ghana: A Look at Belief Systems and Policy Oriented Learning	Ghana, Afrika	ACF dapat digunakan untuk menjelaskan perubahan kebijakan di negara-negara Afrika di mana terdapat suatu komitmen publik yang riil terhadap penegakan hukum yang memungkinkan koalisi-koalisi advokasi beroperasi tanpa ada tekanan dari pemerintah atau kubu-kubu yang bertentangan.

<p>Fafard (2008)</p>	<p>Evidence and Healthy Public Policy: Insights from Health and Political Sciences</p>	<p>Canada</p>	<p>Hubungan di antara peristiwa eksternal dengan subsistem kebijakan tergantung pada dominasi koalisi advokasi yang ada. Para penganjur kebijakan Kesehatan perlu menganalisis diskursus, mengidentifikasi kerangka kebijakan yang berbeda dan bersaing, serta mendorong dialog di antara anggota-anggota komunitas.</p>
<p>Millar (2005)</p>	<p>Coalition Networks and Policy Learning: Interest Groups on The Losing Side of Legal Change</p>	<p>Amerika Serikat</p>	<p>Kelompok kepentingan dan koalisi advokasi mengubah argument-argumennya menyusul perubahan hukum; pembelajaran terus berlanjut di dalam koalisi menyusul perubahan</p>

			hukum.
Litfin (2000)	Advocacy Coalitions Along the Domestic- Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy	Canada	Penekanan ACF pada sistem keyakinan dan pengetahuan dalam koalisi advokasi sangat membantu di dalam menjelaskan perubahan kebijakan. Akan tetapi, ACF tidak dapat menjelaskan bagaimana aktor-aktor politik pada level lokal dan provinsi dapat bertindak di level domestik dan luar negeri ketika koalisi advokasi menggunakan pengetahuan.

Penelitian-penelitian terdahulu telah mencakup ketiga komponen structural ACF, yakni parameter sistem yang relatif stabil, peristiwa eksternal, dan subsistem kebijakan. Namun, mayoritas dari penelitian terdahulu berfokus pada komponen subsistem kebijakan sebagai unit analisis mayor dari ACF.

Perbedaan penelitian yang penulis ajukan ini dengan penelitian terdahulu adalah substansi kebijakan yang menjadi obyek analisis adalah kebijakan. Penelitian-penelitian terdahulu telah mencakup ketiga komponen struktural ACF, yakni parameter sistem yang relatif stabil, peristiwa eksternal, dan subsistem kebijakan. Namun, mayoritas dari penelitian terdahulu berfokus pada komponen subsistem kebijakan sebagai unit analisis mayor dari ACF.

Perbedaan penelitian yang penulis ajukan ini dengan penelitian terdahulu adalah substansi kebijakan yang menjadi obyek analisis adalah kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar yang yang kemudian akan lebih terfokus pada sumber daya dan strategi dari koalisi advokasi sehingga dapat memengaruhi perubahan pada kebijakan. Penelitian-penelitian terdahulu mengambil area kebijakan yang berbeda yakni kebijakan sistem navigasi, air bersih, kesehatan, penanggulangan banjir, wilayah pesisir, pengembangan hukum, dan sumber daya hutan.

C. Kerangka Pikir

ACF mempunyai tiga komponen struktural pokok yang saling berinteraksi. Ketiga komponen dimaksud adalah parameter sistem yang relatif 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 kebijakan nasional. Subsistem kebijakan sendiri merupakan inti aktivitas dari sebuah kebijakan. Di dalam subsistem kebijakan tersebut termuat koalisi, sumber daya, strategi, outputs, dan outcomes dari sebuah kebijakan. Dengan alasan tersebut peneliti memilih untuk berfokus pada salah satu komponen dari ACF yaitu komponen subsistem kebijakan.

Model penelitian ini akan berfokus kepada sumber daya dan strategi dari koalisi advokasi sehingga dapat memengaruhi perubahan pada kebijakan. Secara teoritis penelitian ini berasumsi bahwa sumber daya yang dimiliki oleh koalisi advokasi dan strategi yang digunakan oleh koalisi advokasi berkontribusi terhadap perubahan kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar .

Model penelitian ini memasukkan sumber daya koalisi advokasi karena sumber daya memungkinkan pengembangan strategi untuk mempengaruhi kebijakan. *Stakeholders* akan secara strategis menggunakan sumber-sumber dayanya untuk mempengaruhi kebijakan dalam berbagai cara (Weible and Sabatier, 2007). Sabatier and Pelkey menemukan fitur penting

dari koalisi dominan adalah mereka lebih banyak anggota yang menduduki posisi otoritas formal ketimbang koalisi-koalisi minoritas, lebih didukung oleh opini publik, mempunyai lebih banyak informasi dan sumber daya finansial, serta kepemimpinan yang terampil (Sabatier and Weible, 2007).

Model penelitian ini memasukkan strategi koalisi advokasi dengan alasan bahwa strategi merupakan instrumen pengarah yang dapat mengubah perilaku institusi pemerintah (Sabatier and Jenkins-Smith, 2007). Koalisi advokasi yang berbeda menggunakan strategi yang berbeda, sesuai dengan *policy core beliefs* yang dimilikinya, untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan (Sabatier and Jenkins-Smith, 2007). Untuk lebih jelasnya digambarkan dalam kerangka pikir berikut:

