

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMETAAN TEMATIK DALAM PEMBERIAN HAK GUNA USAHA PADA KANTOR WILAYAH BADAN PERTANAHAN NASIONAL PROVINSI KALIMANTAN TIMUR

Ade Chandra Wijaya

Alumni Program Magister Ilmu Administrasi Negara
Fisipol Universitas Mulawarman Samarinda

Abstract: *The aim of this research is to describe and analyze the implementation of thematic mapping policy for granting cultivating right title at the Regional Office of the National Land Agency for East Kalimantan Province related to goals and policy objectives, resources, communication between the organization, the characteristics of the implementing agency, the attitude of the implementers, and economic, social, and political environment. The results showed that the implementation of thematic mapping policy goals for granting cultivation right title at the Regional Office of the National Land Agency for East Kalimantan Province is to provide thematic data as information in making a decision on granting a cultivating right title.*

Keywords: *“Policy Implementation, Thematic Mapping, Leasehold”*

Abstrak: *Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan pemetaan tematik di Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur terkait sasaran dan tujuan kebijakan, sumberdaya, komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan, karakteristik badan pelaksana, sikap (disposisi) para pelaksana, dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pemetaan tematik untuk pemberian HGU di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kalimantan Timur sarasanya adalah penyediaan data tematik sebagai bahan informasi dalam pengambilan suatu keputusan untuk pemberian HGU atas suatu bidang tanah.*

Kata Kunci : *“Implementasi Kebijakan, Pemetaan Tematik, Hak Guna Usaha”*

Pendahuluan

Semenjak Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 diterbitkan, pelaksanaan pemetaan tematik pertanahan tersebut belum terlaksana secara baik karena pelayanan ini lebih cenderung bersifat partisipatif dari pemohon (berdasarkan permohonan oleh masyarakat atau badan hukum) dan belum menjadi suatu kebutuhan bagi pemohon, serta bukan merupakan sebagai suatu kewajiban bagi pemohon dalam mendapatkan hak atas tanahnya. Sehingga bahan pertimbangan mengenai gambaran fisik obyek hak (tanah) yang dimohon bagi Panitia B dalam pemberian Hak Guna Usaha hanya mengandalkan data dan peta tematik pertanahan yang sifatnya sangat sederhana dan seadanya, sementara areal yang akan diberikan hak atas tanahnya cukup luas. Hal ini tentunya dapat menimbulkan potensi adanya masalah pertanahan yang timbul dikemudian hari pasca pemberian hak atas tanahnya.

Dengan memperhatikan akan kebutuhan data tematik pertanahan dalam rangka pemberian hak atas tanah, khususnya Hak Guna Usaha, Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur hingga saat ini masih tetap menyediakan dan mempertimbangkan untuk menjadikan pelayanan pemetaan tematik sebagai salah satu persyaratan wajib dalam rangkaian proses pemberian Hak Guna Usaha. Hal ini diterapkan dengan pertimbangan untuk mendapatkan data keadaan lapangan atas bidang tanah yang dimohonkan Hak Guna Usahanya secara detail dan terkini sehingga dapat memberikan pertimbangan pemberian hak atas tanah yang lebih baik sehingga dapat mengurangi dan atau memperkecil potensi masalah pertanahan yang timbul dikemudian hari setelah diterbitkannya Hak Guna Usaha terutama berkaitan dengan penguasaan masyarakat di atas Hak Guna Usaha dimaksud, mengingat penguasaan dan pemilikan tanah oleh sebuah badan hukum atau perseorangan dengan Hak Guna Usaha tersebut mencakup areal yang cukup luas. Diharapkan dengan terus menerapkan kebijakan pemetaan tematik dalam pemberian Hak Guna Usaha lebih dapat mewujudkan Visi dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang dapat mewujudkan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia, khususnya di wilayah Provinsi Kalimantan Timur.

Agar tercapai keseragaman pola dan langkah dalam pelayanan masyarakat di bidang pertanahan, maka perlu adanya suatu landasan dalam bentuk pedoman tata laksana pelayanan. Mengingat ruang lingkup pelayanan masyarakat di bidang pertanahan sangat luas dan kompleks, baik bentuk, jenis maupun sifatnya, maka upaya untuk mempolakan dasar-dasar proses pelayanan masyarakat tersebut merupakan hal yang mendesak keperluannya untuk mengatasi kompleksitas permasalahan. Untuk itu perlu dikaji secara mendalam mengenai kebijakan pemetaan tematik dalam hal pemberian hak atas tanah, khususnya pemberian Hak Guna Usaha dengan memperhatikan penerapan kebijakan-kebijakan sebelumnya, terlebih lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015.

Konsep Penelitian

Implementasi Kebijakan Publik

Secara teoritis, studi mengenai implementasi kebijakan pemetaan tematik dalam pemberian HGU lebih cenderung kepada pendekatan dengan mazhab atas-bawah yang dikemukakan oleh beberapa ahli antara lain Wildavsky (1973), Van Meter dan Van Horn (1975), Bardach (1977), dan Mazmanian dan Sabatier (1983), dimana penekanan pemahaman implementasi merupakan pelaksanaan secara hirarkis tujuan kebijakan yang didefinisikan oleh pusat.

Teori atas-bawah mulai dari asumsi bahwa implementasi kebijakan dimulai dengan keputusan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Parson (1995) dalam Fischer, Miller, dan Sidney (2015; 130) menunjukkan bahwa pendekatan ini didasarkan pada proses kebijakan yang terinspirasi oleh analisis sistem yang mengasumsikan hubungan sebab akibat langsung antara kebijakan dan hasil yang diamati dan cenderung mengabaikan dampak pelaksana pada penyampaian kebijakan. Pada

dasarnya mengikuti pendekatan preskriptif yang menafsirkan kebijakan sebagai faktor-faktor input dan implementasi sebagai faktor-faktor output.

Van Meter dan Van Horn (1975) dalam Wahab (2016:135) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai *“those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decision”*. Definisi tersebut memberi makna bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu/pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Berdasarkan pada pendapat tersebut, nampak bahwa implementasi kebijakan pemetaan tematik tidak hanya terbatas pada tindakan pemerintah yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari target group, namun lebih jauh berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintahan dengan segala perangkatnya sebagai pilar utama penyelenggara negara semakin dihadapkan kepada kompleksitas global, dimana menurut Sinambela, dkk (2014:34), peranannya harus mampu dan cermat serta proaktif mengakomodasi segala bentuk perubahan. Kondisi tersebut sangat memungkinkan karena aparatur berada pada posisi sebagai perumus dan penentu daya kebijakan, serta sebagai pelaksana segala peraturan, melalui hierarki yang paling tinggi sampai kepada hierarki yang terendah.

Kebijakan Pemetaan Tematik dalam Pemberian Hak Guna Usaha

Peta tematik menurut Prihandito (1989:25) adalah suatu peta yang memperlihatkan informasi kualitatif dan atau kuantitatif pada unsur tertentu. Unsur-unsur tertentu tersebut ada hubungannya dengan detail topografi yang penting. Pada peta tematik, keterangan disajikan dengan gambar, memakai pernyataan dan simbol-simbol yang mempunyai tema tertentu atau kumpulan dari tema-tema yang ada hubungannya antara satu dengan lainnya. Peta tematik dapat membantu secara umum perencanaan suatu daerah, administrasi, manajemen, perusahaan-perusahaan swasta, pendidikan, perencanaan militer, dan lain-lain. Selain itu pembuat peta tematik berhubungan erat dengan perkembangan ilmu pengetahuan terutama dalam bidang geologi, geografi, pertanian, perkotaan, teknik sipil, pertambangan, dan bidang ilmu pengetahuan yang berhubungan dengan masalah sosial dan ekonomi.

Sedangkan pelayanan Pemetaan Tematik yang terdiri dari Pemetaan Tematik Bidang Tanah dan Pemetaan Tematik Kawasan. Pemetaan Tematik Bidang Tanah adalah kegiatan pemetaan 1 (satu) bidang tanah atau lebih pada lembaran kertas dengan suatu skala dan tema tertentu yang batas-batasnya telah ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Pemetaan Tematik Kawasan adalah kegiatan pembuatan peta tematik yang berbasis kawasan yang dibuat berdasarkan tema tertentu. Pemetaan tematik kawasan ini dibuat dalam rangka pelayanan permohonan pemetaan tematik di atas 10 Ha. Pemetaan tematik kawasan terbagi menjadi 2 (dua) jenis kegiatan pelayanan, antara lain:

- 1) Pemetaan Tematik Kawasan Skala : 10.000 dibuat dalam rangka pemberian hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai).
- 2) Pemetaan Tematik Kawasan Skala : 25.000 dibuat untuk kegiatan pengadaan tanah dan adanya kerjasama dengan pihak ketiga yang dilakukan secara tertulis dengan instansi pemerintah/badan hukumsesuai dengan kewenangannya.

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dan dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif. Sedangkan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini ada 2 (dua) sumber, yaitu primer dan skunder. Adapun teknik pengumpulann data dengan cara melakukan observasi, wawancara dan dokumentasi. Sedangkan teknik analisis data yang dipergunakan adalah Analisis Data Model Interaktif yang meliputi reduksi data (*Data Reduction*), penyajiandata (*Data Display*), penarikankesimpulan(*Conclusions Drawing*) atau verifikasi (*Verifying*), Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2012: 246).

Hasil Penelitian

Standar dan Sasaran Tujuan Kebijakan

Standar pelaksanaan kebijakan pemetaan tematik dalam pemberian HGU adalah sebagaimana yang diatur di dalam ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 dan Surat Edaran Nomor 01/SE-100/I/2013 dan kebijakan pemetaan tematik itu sendiri diambil dengan mengacu pada beberapa isu strategis pengelolaan pertanahan, salah satunya adalah masih terbatasnya cakupan wilayah yang telah dipetakan kedalam peta dasar, peta tematik, dan peta nilai tanah yang tentunya berdampak kepada percepatan kegiatan pendaftaran tanah. Dalam konteks peta tematik belum dapat memberikan akses informasi yang lebih luas terutama untuk kepentingan investasi, seperti belum jelasnya batas administrasi wilayah, belum dapat memberikan informasi yang berkaitan dengan kemampuan tanah, ketersediaan lahan dan nilai tanah.

Secara khusus sasaran dan tujuan kebijakan pemetaan tematik dalam rangka pemberian hak atas tanah, khususnya HGU adalah memberikan informasi mengenai keadaan lapangan sesungguhnya kepada Panitia B dalam pertimbangannya untuk memberikan hak atas tanahnya. Produk pemetaan tematik ini adalah berupa Peta Penggunaan Tanah Skala 1:10.000 yang selanjutnya dikembangkan menjadi beberapa peta tematik lainnya antara lain peta tematik penggunaan tanah lokasi yang dimohon, peta tematik penggunaan tanah sekitar lokasi, peta tematik kemampuan tanah, dan peta tematik rencana penggunaan tanah. Peta-peta tematik inilah yang selanjutnya akan digunakan dalam menentukan arahan penggunaan tanah bagi lokasi yang dimohonkan HGUnya. Permohonan HGU tersebut berdasarkan informasi yang telah diberikan dapat diberikan seluruhnya, atau sebagian bahkan ditolak untuk diberikan haknya.

Namun dalam evaluasi penerapan kebijakan pemetaan tematik yang pelaksanaannya berdasarkan Surat Edaran Nomor 1/SE-100/I/2013 sebagaimana yang

tertuang dalam Surat Edaran Kepala BPN Nomor 2/SE-100/I/205 dirasakan masih belum sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010, yang mana pelayanan kegiatan pemetaan tematik pada dasarnya dilaksanakan atas dasar permohonan yang diajukan oleh yang bersangkutan, dalam arti sempit bukan merupakan suatu kewajiban bagi pemohon untuk mendapatkan haknya. Selain itu, pelayanan pemetaan tematik juga bukan merupakan bagian dari sub-kegiatan atau sub-pelayanan dalam rangka kegiatan pertanahan untuk memperoleh produk hukum pertanahan sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan pertanahan dan Standar Operasi dan Prosedur yang berlaku dalam pemberian hak atas tanah.

Berdasarkan hasil penelitian implementasi kebijakan pemetaan tematik dalam pemberian HGU, khususnya di Provinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara hingga saat ini masih tetap dipertahankan mengingat kebutuhan akan informasi sebagai bahan pertimbangan pemberian HGU bagi suatu masyarakat baik itu perorangan, kelompok, dan badan hukum. Dari data yang dihimpun secara nasional pada Direktorat Survei dan Pemetaan Tematik, Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional menunjukkan kekonsistensian Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur dalam hal pelaksanaan kebijakan pemetaan tematik.

Hingga saat ini, pelaksanaan pemetaan tematik di Provinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara masih tetap berjalan pelaksanaan dengan mengacu kepada Surat Edaran 2/SE-100/I/2015 dengan mempertimbangkan tujuan dan manfaat dari pelaksanaan pemetaan tematik dalam pemberian hak atas tanah, khususnya HGU, dimana dalam hal tertentu pemerintah dapat menentukan jenis pelayanan apa saja yang dibutuhkan oleh pemohon dalam memperoleh hak atas tanahnya. Dari hasil wawancara yang dilakukan dengan melihat kesamaan pendapat dari beberapa narasumber yang diwawancarai secara keseluruhan terlihat bahwa sasaran yang ingin dituju dalam hal implementasi kebijakan pemetaan tematik adalah mewujudkan misi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang mampu mewujudkan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia. Tolak ukur yang akan dicapai adalah terwujudnya sistem pengelolaan pertanahan yang efisien, efektif terhadap hak atas tanah masyarakat dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan, transparansi dan demokrasi berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yang berkontribusi kepada kesejahteraan rakyat (*welfare*), keadilan (*justice*), *Indonesian Sustainability Society (sustainability)*, dan harmoni kemasyarakatan (*harmony*). Pada gilirannya akan menguatkan lembaga pertanahan sesuai dengan jiwa, semangat, prinsip dan aturan yang tertuang dalam UUPA dan aspirasi rakyat secara luas.

Namun dalam hal standar pelaksanaan kebijakan pemetaan tematik dalam implementasinya di Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur dalam rangka pemberian HGU mengalami distorsi standar pelaksanaannya walaupun secara khusus sasaran yang dituju adalah sangat jelas yaitu penyediaan data serta pemberian informasi mengenai suatu areal bidang tanah yang akan diberikan hak atas tanahnya

berkaitan dengan penggunaan, penguasaan, pemilikan, pemanfaatan, dan peruntukannya. Hal ini terkait dengan terbitnya Surat Edaran Kepala BPN Nomor 2/SE-100/I/2015 sebagai hasil evaluasi pelaksanaan kegiatan pemetaan tematik sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Kepala BPN Nomor 1/SE-100/I/2013, serta perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2016, dimana dalam perubahan kebijakan tersebut tidak dibarengi dengan kebijakan lain maupun petunjuk operasional pelaksanaannya. Sehingga dalam implementasinya terjadi multi interpretasi terhadap aturan pelaksanaan yang ada, dimana terjadi benturan antara standar kebijakan dengan sasaran yang ingin dicapai, sedangkan antara standar dan sasaran kebijakan merupakan satu kesatuan elemen dalam hal implementasi suatu kebijakan. Hal ini seperti apa yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn bahwa standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat terealisasi. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multi interpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para pelaksana implementasi.

Sumberdaya Pelaksana Kebijakan

Sumberdaya di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kalimantan Timur, khususnya pada Bidang Survei Pengukuran dan Pemetaan untuk pelaksanaan pekerjaan pemetaan tematik untuk saat ini cukup memadai secara umum dari sisi kuantitas maupun kualitas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sumberdaya manusia yang ada pada Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur dalam implementasi kebijakan pemetaan tematik untuk pemberian HGU mencukupi secara kuantitas dalam pelaksanaan pekerjaan untuk melakukan survei tematik dalam hal pengumpulan data lapangan, namun terbatas secara kuantitas dalam hal kecukupan Sumberdaya Manusia dalam hal pengolahan data tematik dikarenakan keterbatasan Sumberdaya Manusia yang secara kualitas menguasai teknologi pemetaan dan analisis dengan menggunakan software *Geographical Information System (GIS)*. Secara khusus apabila pelaksanaan pengumpulan data pemetaan tematik hanya dilaksanakan oleh Seksi Survei Pemetaan Tematik, maka secara kuantitas tidak mencukupi karena hanya tersedia 3 (tiga) orang surveyor pemetaan.

Untuk itu perlu memanfaatkan teknologi pemetaan yang lebih canggih dan secara waktu dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif. Dengan tersedianya teknologi *Unmanned Aerial Vehicle (UAV)/Drone* yang dimanfaatkan dalam pengumpulan data dapat memperkecil jumlah orang yang dibutuhkan dan mempersingkat lama pelaksanaan pekerjaan di lapangan. Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur untuk saat ini telah tersedia 3 (tiga) unit Drone untuk melaksanakan pemetaan tematik dimaksud. Unit drone yang dimiliki oleh Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur terdiri dari 1 (satu) unit tipe *Fix Wing* dengan kemampuan cakupan pemetaan seluas 400 Ha sekali terbang selama kurang lebih 1 jam dan 2 (dua) unit tipe *Quad Chopter* dengan kemampuan cakupan pemetaan seluas 30 Ha sekali terbang selama kurang lebih 30 menit. Untuk kepentingan pemetaan tematik dalam pemberian HGU, peralatan drone yang lebih sering digunakan adalah tipe *quad chopter* untuk pengecekan lapangan untuk

melihat kesesuaian antara tutupan lahan berdasarkan intepretasi citra satelit dengan keadaan sesungguhnya di lapangan.

Sumberdaya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. Sumberdaya finansial menjamin keberlangsungan kebijakan. Tanpa ada dukungan finansial yang memadai, program tak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran. Segala pendanaan yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas dan fungsi BPN berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2016 dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), baik itu bersumber dari APBN murni maupun Penghasilan Negara Bukan Pajak (PNBP).

Mendukung pernyataan narasumber di atas, berikut disajikan keadaan alokasi anggaran untuk pelaksanaan kegiatan pemetaan tematik dalam rangka pemberian HGU melalui mekanisme PNBP untuk kegiatan pemetaan tematik kawasan skala 1:10.000 pada Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur pada Tabel 1 berikut ini

Tabel 1
Alokasi Anggaran Kegiatan Pemetaan Tematik

NO	TAHUN ANGGARAN	ALOKASI ANGGARAN
1.	Tahun 2013	Rp. 3.595.400.000,-
2.	Tahun 2014	Rp. 2.302.025.000,-
3.	Tahun 2015	Rp. 1.336.671.000,-
4.	Tahun 2016	Rp. 1.157.753.000,-
5.	Tahun 2017 (Usulan)	Rp. 1.200.000.000,-

Sumber: Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan, Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur, Desember 2016

Implementasi kebijakan pemetaan tematik dalam rangka pemeeberian HGU di Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur didukung dengan sumberdaya yang memadai, sebagaimana pendapat dari Subarsono (2015:100) bahwa implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya, baik sumberdaya manusia (human resources) maupun sumberdaya non-manusia (non human resources).

Dari sisi sumberdaya manusia dengan melihat ketersediaan sumberdaya yang ada disimpulkan terpenuhi secara kuantitas namun terbatas dalam hal kualitas untuk sumberdaya manusianya, hal ini disebabkan karena adanya spesialisasi kemampuan dan keahlian khusus dalam hal pengolahan data tematik dalam implementasi kebijakan pemetaan tematik dimaksud. Tentunya dalam implementasi kebijakan tersebut menurut Mulyadi (2015:28) perlu adanya kecukupan sumberdaya manusia baik kuantitas maupun kualitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran, sehingga mau tidak mau kualitas dari sumberdaya manusia yang ada perlu ditingkatkan melalui pelatihan teknis. Sebab tanpa kehandalan implementor, kebijakan menjadi kurang energik dan berjalan lambat. Sedangkan untuk sumberdaya non-manusianya, implementasi kebijakan pemetaan

tematik ini didukung oleh dengan adanya peralatan pemetaan yang modern dengan memanfaatkan teknologi pesawat tanpa awak dalam perekaman data, laboratorium peralatan dan GIS, dan peralatan survei yang memadai baik berupa perangkat keras (*hardware*) maupun perangkat lunak (*software*). Sedangkan kecukupan alokasi anggaran dalam DIPA tiap Tahun Anggaran berjalan merupakan suatu keunggulan dalam implementasi kebijakan pemetaan tematik. Sumberdaya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan yang menjamin keberlangsungan kebijakan. Tanpa ada dukungan finansial yang memadai, program tak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.

Komunikasi Antar Organisasi

Proses komunikasi dari kebijakan pemetaan tematik dalam implementasinya dalam pemberian Hak Guna Usaha pada Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur adalah sebagai berikut:

- a. Faktor utama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan pemetaan adalah transmisi. Kebijakan pelaksanaan pemetaan tematik dalam pemberian HGU dengan diterbitkannya Surat Edaran Nomor 1/SE-100/I/2013 merupakan suatu kebijakan yang bersifat mandatori dan harus dijalankan, hal ini menunjukkan bahwa kebijakan tersebut diimplementasikan untuk dijalankan, dimana pejabat yang diperintahkan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Namun dalam evaluasinya hingga diterbitkan Surat Edaran Nomor 02/SE-100/I/2015 terdapat perbedaan persepsi bagi pelaksana mengenai pelaksanaan kegiatan pemetaan tematik akibat dari ketidaktegasan dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi kebijakan dimaksud yang diselaraskan dengan tujuan dari pelaksanaan kegiatan tersebut, yaitu:
 - Adanya pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan yaitu kebijakan tersebut hanya dapat dijalankan apabila pemohon HGU sebagai kelompok sasaran kebijakan melakukan permohonan,
 - Terjadinya dilema dalam pelaksanaan kegiatan pemetaan tematik karena bukan termasuk dalam satu rangkaian proses pemberian hak, khususnya HGU,
 - Dalam pelaksanaannya melewati berlapis-lapis hirarki birokrasi tanpa ada sosialisasi mengenai kegiatan yang dimaksud.
- b. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan dalam implementasi kebijakan pemetaan tematik dalam pemberian hak atas tanah, khususnya HGU yang mendorong terjadinya salah interpretasi bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal yaitu untuk memenuhi kebutuhan informasi yang berkaitan dengan pemberian HGU. Kejelasan mengenai petunjuk-petunjuk pelaksana hendaknya harus dapat diterima para pelaksana kebijakan apabila kebijakan tersebut diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan.
- c. Inkonsistensi pesan kebijakan yang terjadi pada implementasi kebijakan pemetaan tematik dengan diterbitkannya Surat Edaran Nomor 2/SE-100/I/2015, walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana

kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan, maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

Karakteristik Badan Pelaksana

Struktur birokrasi juga merupakan bagian yang memegang peran penting dalam pelaksanaan kebijakan. Struktur birokrasi menggambarkan garis komando, arah hubungan serta polakoordinasi antar unit kerja dalam sebuah organisasi. Aspek penting dalam struktur birokrasi adalah adanya *Standard Operating Procedures* (SOP) atau prosedur standar pelaksanaan dan fragmentasi atau pola hubungan kerja antar bagian dalam organisasi. Ketersediaan aturan yang jelas mengenai wewenang dan tanggungjawab masing-masing pelaksana kebijakan. Sejalan hal tersebut dalam Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2016 BPN dalam melaksanakan tugas dan fungsi, harus menyusun peta bisnis proses yang menggambarkan tata hubungan kerja yang efektif dan efisien antar unit organisasi di lingkungan BPN. Untuk itu perlu diatur mencakup birokrasi, norma-norma, dan pola hubungan yang terjadi di dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

Pusat perhatian pada agen pelaksanaan menurut Agustino nantinya akan meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksanaannya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula pelaksana yang dilibatkan.

Implementasi kebijakan pemetaan tematik dalam pemberian HGU itu sendiri dengan memperhatikan struktur organisasi yang ada saat ini dan yang akan berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional di tingkat Kantor Wilayah Provinsi mengacu kepada struktur organisasi sesuai dengan Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2006 dengan memperhatikan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 38 Tahun 2016, dimana:

- a. Pelaksana penyediaan data dan pemetaan tematik dalam implementasi kebijakan pemetaan tematik dalam pemberian HGU merupakan tanggung jawab Seksi Pemetaan Tematik, Bidang Survei Pengukuran dan Pemetaan yang nantinya akan berubah secara structural menjadi Seksi Survei dan Pemetaan Tematik, Bidang Infrastruktur Keagrariaan.
- b. Pengguna dari data dan pemetaan tematik dalam implementasi kebijakan pemetaan tematik dalam pemberian HGU adalah Seksi Penetapan Hak Badan Hukum, Bidang Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah yang nantinya akan berubah secara structural menjadi Seksi Penetapan Penetapan Hak Tanah dan Pemberdayaan Hak Tanah Masyarakat, Bidang Hubungan Hukum Pertanahan.

Sikap/ Kecenderungan (Disposisi) Para Pelaksana

Implementasi kebijakan pemetaan tematik untuk pemberian HGU pada Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur karena bersifat top-down, sehingga perlu memperhatikan respon implementor, kognisi implementor dan intensitas disposisi implementor. seperti halnya yang diungkapkan oleh Subarsono (2015; 101), antara lain:

- a. Respon dari implementor terhadap kebijakan pemetaan tematik sangat baik sehingga banyak mempengaruhi kemauan untuk melaksanakan kebijakan. Hal ini didorong oleh pentingnya hasil dari kebijakan pemetaan tematik tersebut dalam pemberian HGU, dimana diharapkan dapat memperkecil permasalahan pertanahan yang timbul di kemudian hari pasca diterbitkannya HGU.
- b. Kognisi yang merupakan pemahaman pelaksana terhadap kebijakan terkait dengan pelaksanaannya adalah berbeda-beda, ada yang mengatakan bahwa kebijakan tersebut masih tetap diwajibkan dijalankan, namun sisi lain mengatakan tergantung dari pemohon, sehingga diperlukan adanya ketegasan dari pembuat kebijakan dalam hal ini adalah Kementerian Agraria dan Tata Ruang mengenai pelaksanaannya dengan mempertimbangkan sasaran dan tujuan diimplementasikannya kebijakan pemetaan tematik dalam proses pemberian suatu hak atas tanah, khususnya HGU.
- c. Intensitas disposisi implementor yang berkaitan dengan preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor kebijakan pemetaan tematik cukup tinggi dibuktikan dengan adanya pernyataan sikap akan kebutuhan dan pentingnya hasil dari implementasi kebijakan pemetaan tematik.

Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kalimantan Timur harus melihat dan mempertimbangkan aspek-aspek tersebut dalam proses maupun pemberian suatu hak atas tanah, khususnya HGU karena menyangkut wilayah yang cukup luas. Dalam rangka pemberian HGU, Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur perlu mempertimbangkan kondisi lingkungan sosial, ekonomi dan politik di lokasi bersangkutan agar tidak timbul permasalahan pertanahan dikemudian hari pasca pemberian haknya.

Implementasi kebijakan pemetaan tematik dalam pemberian HGU diarahkan berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang dalam koridor Peraturan perundang-undangan yang berlaku berlandaskan sistem administrasi publik yang dapat dipertanggung jawabkan. Kebijakan pemetaan tematik ini lebih lanjut dibangun dan dikembangkan atas dasar empat prinsip pengelolaan yaitu pengelolaan pertanahan harus mampu berkontribusi pada kesejahteraan masyarakat, harus mampu berkontribusi pada keadilan penguasaan dan pemilikan tanah, harus mampu berkontribusi pada keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia, dan pengelolaan pertanahan harus mampu berkontribusi pada harmoni sosial.

Secara sosial, ekonomi dan politik dengan adanya kebijakan pemetaan tematik ini menghindari terjadinya ketimpangan penguasaan, pemilikan,

penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berakibat pada terkonsentrasinya aset yang dikuasai oleh pemilik modal sehingga masyarakat tidak memiliki lahan untuk kegiatan usahanya. Kebijakan pemetaan tematik ini juga mendukung harmonisasi penataan ruang dan perizinan di daerah agar memberikan misi keadilan spasial bagi masyarakat secara umum dengan menyediakan ruang yang tepat dan layak, serta memastikan adanya partisipasi masyarakat pada proses penataan ruang dan perencanaan wilayah dan koordinasi penataan ruang antar wilayah dalam kaitannya dengan pemberian suatu hak atas tanah, khususnya HGU. Kebijakan ini juga dalam implementasinya berusaha untuk meminimalisir banyaknya bidang-bidang tanah hak dengan sekala besar (luas) yang tidak dimanfaatkan (terlantar), sehingga membatasi akses masyarakat atas tanah dan tanah yang diterlantarkan tersebut tidak dapat berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja. Selain itu juga diharapkan dapat meminimalisir terjadinya kasus-kasus pertanahan akibat sengketa dan konflik berpotensi terhadap timbulnya gejala/kerawanan sosial sehingga mengganggu pertumbuhan iklim investasi, disisi lain bahwa lahan tidak berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi karena tanah tersebut tidak produktif.

Kesimpulan

1. Tolak ukur dari sasaran implementasi kebijakan pemetaan tematik adalah penyediaan peta penggunaan tanah yang dilengkapi dengan atribut penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah yang mendukung keputusan sehingga terwujud suatu tatanan dimana tanah dan pertanahan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia. Standar implementasi kebijakan pemetaan tematik dalam pemberian HGU masih mengacu kepada Surat Edaran Nomor 02/SE-100/I/2015 sehingga masih terjadi multi interpretasi mengenai standar pelaksanaannya, ditambah lagi dengan adanya perubahan PP Nomor 13 Tahun 2010 menjadi PP Nomor 128 Tahun 2015, sehingga didalam implementasi kebijakan pemetaan tematik terjadi kekosongan hukum dan administrasi dasar pelaksanaannya sehingga diperlukan suatu ketegasansikap para pelaksana.
2. Sumberdaya khususnya pada Bidang Survei Pengukuran dan Pemetaan untuk pelaksanaan pekerjaan pemetaan tematik untuk saat ini cukup memadai secara umum dari sisi kuantitas namun terbatas secara kualitas karena dalam hal pengolahan data tematik membutuhkan spesialisasi dan kemampuan khusus dalam pengolahan data tematik.
3. Proses komunikasi terlaksana dengan baik sehingga pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong pelaksanaan implementasi berjalan dengan baik.
4. Karakteristik badan pelaksana pada kantor BPN Provinsi Kalimantan Timur dalam implementasi kebijakan pemetaan tematik ini tidak terpengaruh secara struktural, karena tugas dan fungsinya masih bersesuaian.
5. Respon dan intesitas yang berkaitan dengan sikap (disposisi) para pelaksana implementasi kebijakan terhadap kebijakan pemetaan tematik sangat baik

sehingga banyak mempengaruhi kemauan untuk melaksanakan kebijakan, karena didorong oleh pentingnya hasil dari kebijakan pemetaan tematik tersebut dalam pemberian HGU. Namun pemahaman pelaksana (kognisi) pelaksana terhadap kebijakan terkait dengan pelaksanaannya adalah berbeda-beda.

6. Dengan adanya kebijakan pemetaan tematik ini, secara sosial, ekonomi dan politik menghindari terjadinya ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berakibat pada terkonsentrasinya aset yang dikuasai oleh pemilik modal sehingga masyarakat tidak memiliki lahan untuk kegiatan usahanya.

Saran-Saran

1. Agar tidak terjadinya multi interpretasi terhadap pemahaman standar pelaksanaan kebijakan pemetaan tematik dalam pemberian Hak Guna Usaha (HGU), diperlukan adanya suatu ketegasan yang diwujudkan dalam kebijakan pemerintah pusat dalam hal ini adalah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional secara lugas mengenai pedoman pelaksanaan kebijakan ini, baik itu berupa Peraturan Menteri dan atau Surat Edaran berkaitan dengan yang dimaksud.
2. Agar kebijakan pemetaan tematik dalam pemberian HGU tetap dipertahankan dan menjadi suatu kewajiban yang harus dipenuhi untuk mendapatkan hak atas tanahnya, dimana pelayanan pemetaan tematik secara administrasi dimasukkan menjadi sub bagian dan atau sub kegiatan dalam proses mendapatkan hak atas tanahnya.
3. Perlu dilakukannya pendidikan dan pelatihan teknis untuk meningkatkan kualitas dari petugas pemetaan yang ada pada Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur, khususnya pada Bidang Survei Pengukuran dan Pemetaan akibat dari keterbatasan sumberdaya manusia secara kualitas untuk pengolahan data.
4. Perlu adanya suatu kebijakan yang baru secara tegas mengenai pelaksanaan pemetaan tematik dalam implementasinya untuk pemberian hak atas tanah, khususnya HGU sehubungan dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 dalam bentuk Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang, sekurang-kurangnya dalam bentuk Surat Edaran agar tidak terjadi kekosongan dasar hukum dan administrasi dalam pelaksanaan kegiatan dimaksud.
5. Perlu melakukan pendekatan secara lebih intensif kepada masyarakat baik itu secara perorangan maupun berkelompok, badan hukum maupun kepada instansi pemerintah secara lebih intensif dan melakukan sosialisasi secara berkala mengenai pentingnya peranan pemetaan tematik dalam pemberian suatu hak atas tanah dengan melihat pentingnya hasil kebijakan dimaksud, agar tidak terjadi perselisihan komunikasi dikemudian hari.

Daftar Pustaka

- Mulyadi, Deddy. 2015. *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik: Konsep dan Aplikasi Proses Kebijakan dan Pelayanan Publik*. Alfabeta: Bandung.
- Prihandito, Aryono. 1989. *Kartografi*. PT. Mitra Gama Widya: Yogyakarta.

Subarsono. 2015. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Praktek*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta

Sugiyono. 2005. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Alfabeta: Bandung

Wahab, Solichin Abdul. 2008. *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik*. PT BumiAksara: Jakarta.