

## **Pelaksanaan Tukar Guling Tanah Kas Desa untuk Proyek Pembangunan; Kajian pada Proyek Jalur Lingkar Timur Sukoharjo, Jawa Tengah**

**Aisyah Nur'Ayni<sup>1</sup>, Didik Gunawan Suharto<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup>Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,  
Universitas Sebelas Maret, Jawa Timur

Email : [aisyahnayn@student.uns.ac.id](mailto:aisyahnayn@student.uns.ac.id)<sup>1</sup>, [didikgusuharto@staff.uns.ac.id](mailto:didikgusuharto@staff.uns.ac.id)<sup>2</sup>

Dikirim : 08 Maret 2021 | Direvisi : 16 Maret 2021 | Diterima : 18 Mei 2021

### **ABSTRAK**

Penelitian ini memiliki tujuan untuk menganalisis proses pelaksanaan kebijakan tukar guling tanah kas desa terdampak proyek pembangunan Jalur Lingkar Timur Sukoharjo dengan mengacu pada Teori Implementasi Jones, serta menemukenali kendala dan dukungan dilihat dari variabel implementasi Van Meter dan Van Horn. Pengambilan data dilakukan melalui wawancara kepada DPUPR, BPN, DPMD, dan Pemerintah Desa Manisharjo serta melakukan dokumentasi guna memperkaya data lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kegiatan ini telah dilakukan mengacu pada peraturan yang ada serta memenuhi komponen-komponen tahapan organisasi Jones. Pada tahap aplikasi, sampai pada akhir penelitian ini dilakukan, kegiatan tukar guling telah dilaksanakan mulai dari proses perencanaan, persiapan, hingga pelaksanaan. Sedangkan untuk proses penyerahan hasil belum dilakukan. Beberapa faktor yang mendukung pelaksanaan kebijakan ini yakni keberadaan standar dan sasaran kegiatan, SDM yang mumpuni, hubungan antar sektor yang baik, serta kesesuaian karakteristik egen pelaksana dengan tugas yang dibebankan. Sedangkan kendala yang ditemukan berasal dari keterbatasan sumber dana, disposisi implementor serta memanasnya iklim politik di Kabupaten Sukoharjo menjelang Pilkada dan adanya pandemi Covid-19.

**Kata Kunci:** Pembangunan; Tukar Guling; Tanah Kas Desa

### **ABSTRACT**

*This research aims to analyze the process of implementing land swap policy for the village-owned site as the effect of East Ring Road Construction project in Sukoharjo Regency, Central Java, referring to Charles O. Jones' implementation concept, and to identify inhibiting and supporting factors viewed from Van Meter and Van Horn's implementation dimensions. Data collection was conducted through documentation and interviewing the representatives of Public Work Service Office, National Land Affairs Agency, and Village Community Empowerment Service Office of Sukoharjo Regency Government and Manisharjo Village Government. The result of research showed that the implementation of village land swap policy has been conducted referring to the existing regulation and fulfilled the components of organizational procedure, as suggested by Jones. In application stage, up to this research period the swap activity has been implemented from planning, preparation, to implementation*

*process. Meanwhile, the process of transferring output has not been done yet. Some factors supporting this policy implementation: the existence of activity standard and target, the competent human resource, the good cross-sector relationship, and the compatibility of implementing agent characteristics to the assignment given. Meanwhile, the inhibiting factors were found related to limited fund source, implementer disposition, and political situation in Sukoharjo Regency around Local Leader Election (Pilkada) and Covid-19 pandemic incidence.*

**Keywords:** *Development; Land Swap Policy; Village-Owned Site*

## **PENDAHULUAN**

Salah satu misi pemerintah adalah membangun daerah pedesaan (Fitriska, 2017). Pemerintah melalui UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa memberikan kebebasan kepada desa dalam pengelolaan sistem pemerintahannya, dan mengamankan desa untuk menjadi desa mandiri (Nurhalimah, 2018; Wahyudi dan Rosliana, 2020). UU Desa membuka peluang dan tantangan dalam pelaksanaan otonomi desa (Hariyati, et.al. 2020). Pembangunan desa di Indonesia semakin diperhatikan sejak dikeluarkan pembaruan peraturan yang tertuang dalam UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Desa dalam penyelenggaraan pemerintahannya antara lain didukung oleh sumber daya aset. Desa diberikan mandat oleh undang-undang untuk dapat mengelola secara mandiri sumber daya aset untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Aset desa dianggap sebagai salah satu sumber daya yang penting dalam mendukung penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh desa. Aset desa jika dikelola dengan maksimal akan mendorong kemandirian desa yang secara langsung berpengaruh terhadap berkurangnya beban anggaran pembiayaan APBDes.

Meski merupakan milik desa, namun dalam keberjalanannya beberapa tanah kas desa bisa dihapus dari data inventaris desa. Hal ini bisa terjadi karena aset tersebut sudah tidak bisa dimanfaatkan maupun karena adanya kegiatan pemindahtanganan aset desa. Aset desa yang dipindahtangankan bisa dilakukan melalui proses tukar menukar (ruislag), penjualan, maupun sebagai penyertaan modal bagi pemerintah desa. Kegiatan tukar menukar tanah kas desa dewasa ini menjadi salah satu fokus dari kebijakan pengelolaan dan pengembangan aset desa 2020-2024 dengan melalui kolaborasi antara pemerintah, pemerintah provinsi, serta pemerintah kabupaten/kota. Kegiatan tukar menukar tanah kas desa menjadi sorotan publik karena dalam pelaksanaannya mudah memicu konflik atau menjadi sumber penyimpangan keuangan desa. Dalam pengelolaan sumber daya aset, meski telah dikeluarkan regulasi untuk mengelola yakni pada Permendagri Nomor 1 tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa, namun masih timbul banyak permasalahan.

Seperti salah satunya terkait pelepasan aset desa berupa tanah, yang hanya bisa dilakukan melalui kegiatan tukar-menukar. Kegiatan tukar menukar/tukar guling biasanya memakan waktu lama dan prosedur yang rumit, yang juga menjadi penyebab beberapa proyek yang membutuhkan tanah kas desa tidak bisa cepat diselesaikan. Hal ini seperti yang terjadi pada beberapa tanah kas desa di Desa Manisharjo, Bendosari, Sukoharjo yang terdampak proyek pembangunan Jalur Lingkar Timur Sukoharjo. Pembangunan Jalur Lingkar Timur Sukoharjo

merupakan salah satu perwujudan pembangunan sarana transportasi yang diinisiasi oleh Pemerintah Kabupaten Sukoharjo yang melewati lima desa di dua kecamatan yakni Desa Plesan dan Celep di Kecamatan Nguter dan Desa Manisharjo, Mojorejo, dan Bendosari di Kecamatan Bendosari. Pembangunan proyek ini membutuhkan luas badan jalan kurang lebih 22 km. Untuk kebutuhan itu, perlu dilakukan pembebasan lahan untuk tanah di sekitarnya.

Dari lima desa yang dilewati jalur ini, hanya bidang tanah kas desa milik Desa Manisharjo yang terkena proyek pembangunan. Pelepasan tanah kas desa dengan non-tanah kas desa memiliki prosedur yang berbeda karena tanah kas desa hanya bisa dibebaskan melalui kegiatan tukar-menukar yang memakan proses yang cukup panjang dan lama. Tahun 2019 seharusnya menjadi akhir dari penyelesaian urusan tukar-menukar tanah kas desa terdampak pembangunan Jalur Lingkar Timur (JLT) Sukoharjo di Desa Manisharjo. Tetapi hingga tahun 2020 penyelesaian kegiatan tukar-menukar tanah kas desa belum bisa diselesaikan.

Hal tersebut menjadi kendala dari proyek pembangunan Jalur Lingkar Timur (JLT) Sukoharjo karena instansi terkait tidak dapat menyelenggarakan pembangunan dan masih menunggu penyelesaian pembebasan tanah yang memakan waktu cukup lama. Begitu pula dengan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan desa juga turut terganggu. Hal ini karena tanah kas desa yang seharusnya bisa segera ditukar dengan tanah lain dan dapat dimanfaatkan, menjadi tidak bisa dimanfaatkan. Penelitian terkait kegiatan pelepasan dan tukar menukar tanah sebelumnya pernah dilakukan oleh beberapa peneliti. Penelitian tentang pelepasan aset di Tawangmangu tidak efektif dan mengalami keterlambatan karena faktor kesalahan kesepakatan cara pelepasan aset, adanya cacat hukum dan masyarakat yang tak menghendaki pelepasan tanah dengan cara hibah (Septiningsih, 2014).

Problematika pengadaan tanah yakni sulitnya mencari tanah pengganti, prosedur pelepasan tanah kas desa yang rumit, sumber daya manusia yang kurang memadai, serta problem terkait sisa uang ganti kerugian (Chrisnawati et al. 2018). Faktor penghambat dalam tukar guling tanah wakaf meliputi berkas administrasi yang kurang lengkap, nadzir yang kurang cakap, hingga keterlambatan pembangunan bangunan pengganti (Damayanti, 2019). Masyarakat dan otoritas lokal tidak paham mengenai bagaimana proses akuisisi lahan di tanah mereka untuk kawasan penanaman kelapa sawit yang dilakukan oleh perusahaan menurut undang-undang (Rietberg, 2018). Terdapat alternatif mengurangi tantangan/hambatan yang dilalui oleh pemerintah dalam proses akuisisi lahan dengan melalui eksplorasi pada keberhasilan praktik akuisisi lahan oleh pemerintah dari Jepang, Jerman, dan China (Adam, 2019).

Beberapa penelitian terdahulu memberi kontribusi bagi penelitian ini guna memberikan pemahaman lebih dalam terkait pengelolaan aset serta akuisisi tanah, meski objek penelitiannya berbeda. Penelitian ini lebih aktual dan memiliki kebaruan karena mengacu kepada regulasi yang relatif masih baru yakni Permendagri Nomor 1 tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa. Perbedaan dengan penelitian lain juga dalam hal perspektif teori yang digunakan. Penelitian yang dilakukan ini berpijak pada dimensi implementasi dari Charles O. Jones dan Donald Van Meter dan Carl Van Horn. Berdasarkan pemaparan permasalahan di atas serta uraian mengenai penelitian sebelumnya, maka penting untuk dilakukan penelitian mengenai bagaimana penyelesaian kegiatan tukar menukar tanah kas desa untuk proyek jalan Jalur Lingkar Timur Sukoharjo. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis proses pelaksanaan

kebijakan tukar guling yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan desa dari perspektif pendapat Charles O. Jones (Widodo, 2006), serta menganalisis dukungan dan hambatan dalam pelaksanaan kebijakan tukar guling untuk tanah kas desa yang terdampak pembangunan Jalur Lingkar Timur Sukoharjo berdasar pendapat Van Meter dan Van Horn (Wahab, 2012).

## **METODE PENELITIAN**

Metode yang dipilih pada penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian ini meneliti tentang implementasi kebijakan tukar menukar tanah kas desa di Desa Manisharjo Kecamatan Bendosari yang terdampak pembangunan Jalur Lingkar Timur (JLT) Sukoharjo. Dalam penelitian ini, digunakan data primer berupa data terkait implementasi tukar-menukar tanah kas desa yang didapat dari informan langsung, dengan melalui beberapa metode, baik wawancara maupun dokumentasi. Dokumen yang digunakan terkait dengan tukar menukar tanah kas desa yang telah dihimpun dari pemerintah daerah, maupun studi literatur penelitian sebelumnya.

Teknik pemilihan informan dilakukan melalui purposive sampling, dengan melakukan pemilihan informan yang dianggap memiliki pemahaman informasi terkait permasalahan yang sedang diteliti, yakni mengenai tukar menukar tanah kas desa. Proses wawancara dan dokumentasi dilakukan dalam kurun waktu bulan September hingga November 2020 terhadap Kepala Seksi Pertanahan DPUPR Kabupaten Sukoharjo, Kepala Sub Seksi Fasilitas Pengadaan dan Penetapan Tanah Pemerintah Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo, Kepala Desa Manisharjo, serta Bagian Fasilitas Aset Pemerintahan Desa DPMD Kabupaten Sukoharjo. Untuk mendapatkan akurasi data dilakukan melalui validasi sumber data. Peneliti menggunakan model analisis data dari Miles dan Huberman, mulai dari awal pengumpulan data hingga penulisan hasil penelitian.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Tukar guling tanah kas desa atau tukar menukar tanah kas desa merupakan kegiatan menukar aset desa berupa tanah yang dimiliki oleh pemerintah desa dengan pihak yang membutuhkan tanah. Dalam kegiatan ini tanah yang ditukar dapat dipergunakan untuk kepentingan umum, atau bukan untuk kepentingan umum, atau selain kedua peruntukan tersebut. Kegiatan tukar menukar tanah kas desa untuk kepentingan umum, salah satunya dilakukan antara Pemerintah Desa Manisharjo, Sukoharjo dengan Pemerintah Kabupaten Sukoharjo guna mengganti tanah kas desa milik Pemerintah Desa Manisharjo yang dipergunakan untuk proyek pembangunan Jalur Lingkar Timur (JLT) Sukoharjo. Proyek Jalur Lingkar Timur Sukoharjo adalah salah satu terobosan pada bidang pembangunan fisik yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sukoharjo guna menyambungkan Kawasan Industri Nguter (KIN) dengan daerah Mojolaban di Kabupaten Sukoharjo. Dalam kegiatan ini, tukar guling perlu dilaksanakan mengingat berdasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa menyebutkan bahwa tanah kas desa hanya bisa dipindahtangankan melalui kegiatan tukar menukar atau tukar guling. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, penelitian ini menganalisis proses pelaksanaan kebijakan tukar menukar tanah kas desa, serta dukungan dan hambatannya berdasar perspektif teori dari pendapat Charles O. Jones dan Van Meter-Van Horn.

## **Proses Pelaksanaan Kebijakan Tukar Guling Tanah Kas Desa**

Penelitian ini menganalisis realitas lapangan kebijakan tukar menukar tanah kas desa untuk proyek Jalur Lingkar Timur di Kabupaten Sukoharjo dari perencanaan hingga tahap penilaian oleh tim appraisal. Hasil dari penelitian disajikan berdasar tiga tahapan implementasi (tahap interpretasi, tahap pengorganisasian, tahap aplikasi) menurut Charles O. Jones berikut ini. Pada tahap interpretasi, telah dilakukan interpretasi atas peraturan yang dikeluarkan baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dengan baik. Beberapa peraturan yang menjadi pijakan dalam pelaksanaan kebijakan ini. DPUPR sebagai instansi pemrakarsa berpijak pada Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum serta Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum. Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo sebagai pelaksana lapangan mengacu pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah. Kedua instansi tersebut secara jelas sudah mengetahui dan memahami mengenai aturan yang digunakan dalam kegiatan ini. Sedangkan fasilitasi aturan bagi Pemerintah Desa Manisharjo selaku kelompok sasaran terdapat pada Permendagri Nomor 1 tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa serta Peraturan Bupati Sukoharjo Nomor 10 tahun 2018 sebagai perubahan atas Peraturan Bupati Sukoharjo Nomor 47 tahun 2017 tentang Pengelolaan Aset Desa. Meski begitu, dalam keberjalanannya Pemerintah Desa Manisharjo masih belum dapat melakukan interpretasi terhadap aturan ini dengan baik.

Berdasarkan penuturan dari pihak Pemerintah Desa Manisharjo, sosialisasi mengenai tukar guling termasuk pembebasan tanah masyarakat telah mencapai output yang diharapkan. Upaya sosialisasi kepada kelompok sasaran dilakukan oleh DPUPR dan BPN Kabupaten Sukoharjo sebanyak lima kali. Namun khusus untuk peraturan terkait tukar menukar tanah kas desa masih belum mencapai output sosialisasi yang maksimal, karena pihak desa masih bertanya-tanya mengenai aturan yang harus mereka gunakan dalam implementasi kebijakan tukar menukar tanah kas desa. Selain itu, pemahaman pihak desa akan pelaksanaan kegiatan tukar guling ini juga masih minim, hal ini dapat dibuktikan dari tidak kunjung dilakukannya pertemuan antara pihak pemerintah desa dengan BPD untuk membahas teknis kegiatan, karena masih menunggu instruksi dari DPUPR maupun Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo. Dengan diketahuinya fakta tersebut, hal ini menguatkan pada penelitian milik Rietberg dan Hospes (2018) bahwasanya masih terdapat celah pemahaman pemerintah lokal terhadap peraturan yang membuat kebijakan yang ada tidak bisa dilaksanakan dengan baik.

Dalam tahapan pengorganisasian, menyangkut beberapa aspek. Pertama, berkaitan pelaksana kebijakan serta apa tugas dan fungsi dari setiap pelaksana kebijakan. Dalam kegiatan tukar menukar tanah kas desa untuk proyek Jalur Lingkar Timur Sukoharjo, Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (DPUPR) Kabupaten Sukoharjo ditunjuk sebagai instansi pemrakarsa. Kemudian terdapat tim persiapan yang diketuai oleh Sekretaris Daerah dan beranggotakan perwakilan dari Bagian Pemerintahan, Dinas Lingkungan Hidup, Bappeda, serta instansi-instansi pendukung lainnya. Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo berperan atas pelaksanaan pembebasan tanah di lapangan. Pemerintah Desa Manisharjo memiliki tugas membentuk tim pencari tanah. Adanya SK yang dikeluarkan oleh Bupati Sukoharjo guna

menunjuk pelaksana kebijakan memudahkan kebijakan ini untuk dilaksanakan, karena diketahui instansi-instansi yang terlibat secara langsung dan tugasnya dalam kegiatan.

Aspek yang kedua berkaitan keberadaan Standard Operational Procedure (SOP). Pelaksanaan kegiatan tukar menukar tanah kas desa untuk proyek Jalur Lingkar Timur Sukoharjo tidak memerlukan SOP khusus dikarenakan semua telah diatur dalam peraturan yang jelas dari tahap perencanaan, persiapan, hingga pelaksanaan. Hal tersebut mempermudah instansi pelaksana dalam melaksanakan tugasnya. Berkaitan aspek sumber daya peralatan tidak memiliki kendala yang berarti karena ketersediannya dapat dipenuhi oleh masing-masing instansi dengan mudah, berbeda dengan sumber daya keuangan. Sumber daya keuangan proyek berasal dari dana APBD Kabupaten Sukoharjo. Dalam keberjalanannya, sumber daya keuangan yang awalnya sudah ditentukan besarnya harus dikurangi karena adanya kejadian tidak terduga yang memerlukan banyak suntikan dana, yakni penanganan pandemi Covid-19. Hal ini yang kemudian mengharuskan para instansi pelaksana untuk lebih cermat dan berhati-hati terkait penggunaan anggaran yang minim. Jadwal yang telah ditentukan mengalami kemunduran. Penentuan harga oleh tim appraisal baru dilakukan di bulan Oktober yang menurut jadwal semestinya bulan Maret-Agustus, dan pembayaran belum berjalan hingga bulan Desember.

Pengaplikasian kegiatan tukar guling tanah kas desa terdampak pembangunan Jalur Lingkar Timur Sukoharjo dilakukan dalam empat tahapan, yakni tahap perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Tahap perencanaan sudah dilaksanakan sejak awal tahun 2020 oleh Dinas PUPR Kabupaten Sukoharjo. Dalam tahapan ini, DPUPR Kabupaten Sukoharjo memanfaatkan posisinya sebagai instansi yang bertanggung jawab terhadap kegiatan ini dengan memanfaatkan fasilitasi aturan yang sudah ada. Dengan adanya fasilitasi aturan yang jelas mengenai bagaimana kegiatan akan dilaksanakan menjadi dukungan bagi para instansi terkait dalam menjalankan tugasnya. Kuasa sebagai instansi pemrakarsa yang diberikan oleh Bupati Sukoharjo juga membuat DPUPR Kabupaten Sukoharjo memiliki kewajiban untuk menentukan bagaimana teknis dari kebijakan ini. Termasuk penentuan jadwal kegiatan, sumber daya keuangan serta peralatan, serta dokumen perencanaan pengadaan tanah. Setelah desain jalan disetujui pada tahapan persiapan, DPUPR Kabupaten Sukoharjo menyerahkan tahapan selanjutnya kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo. Tahapan pelaksanaan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo dimulai dari pengukuran hingga penentuan harga dan pembayaran.

Proses pelaksanaan tukar guling yang dilakukan pada tanah kas desa yang terdampak pembangunan Jalur Lingkar Timur Sukoharjo, apabila dilihat berdasarkan teori tahapan implementasi milik Jones memiliki kesesuaian konsep dalam pengimplementasiannya. Dalam keberjalannya muncul beberapa kendala di lapangan yang menyebabkan mundurnya kegiatan dari jadwal yang sudah ditentukan.

### **Dukungan Dan Hambatan Pelaksanaan Kebijakan Tukar Guling Tanah Kas Desa**

Selain mengacu pada tahapan implementasi yang dikemukakan oleh Charles O. Jones, untuk menganalisis dukungan dan hambatan dalam kegiatan tukar menukar tanah kas desa untuk proyek Jalur Lingkar Timur Sukoharjo penelitian ini melihat dari perspektif pendapat Donald Van Meter dan Carl Van Horn. Dimensi yang mempengaruhi implementasi kebijakan

tersebut, yaitu: standar dan sasaran kebijakan; sumber daya kebijakan; hubungan antar organisasi; karakteristik agen pelaksana; kondisi sosial, politik, dan ekonomi; serta disposisi implementor

1. Dukungan dalam pelaksanaan tukar guling, meliputi:

- a. Kejelasan standar dan sasaran kebijakan: Standar dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat dengan jelas, dengan tujuan agar proses implementasi kebijakan tidak menimbulkan multi interpretasi dari agen implementor yang dapat memicu timbulnya konflik. Tukar menukar tanah kas desa untuk proyek Jalur Lingkar Timur Sukoharjo memiliki standar dan sasaran yang jelas sebagaimana terdapat dalam Peraturan Bupati Sukoharjo Nomor 10 tahun 2018 tentang Pengelolaan Aset Desa, serta peraturan lain dari tingkat pusat. Adanya standar dan sasaran yang jelas berpengaruh terhadap bagaimana instansi pelaksana menjabarkan dalam pelaksanaan tukar guling. Kejelasan peraturan sebagai pedoman standar dan sasaran kebijakan dapat mendukung pelaksanaan kegiatan menjadi lebih terstruktur dan minim hambatan.
- b. Sumber daya manusia yang kompeten: Dalam pelaksanaan kebijakan tukar menukar tanah kas desa untuk proyek Jalur Lingkar Timur Sukoharjo, terdapat sumber daya manusia dan non-manusia yang mendukung dalam tercapainya keberhasilan kebijakan ini. Dari unsur sumber daya manusia, pelaksana terdiri dari pihak-pihak yang kompeten di bidangnya. Sumber daya manusia pelaksana meliputi DPUPR Kabupaten Sukoharjo sebagai instansi pemrakarsa, BPN Kabupaten Sukoharjo sebagai instansi pelaksana, Tim Sekretaris Daerah sebagai tim persiapan, serta didukung pula dari pihak Pemerintah Desa Manisharjo selaku sasaran kebijakan.
- c. Hubungan antar organisasi yang saling mendukung: Diperlukan peningkatan koordinasi vertikal di seluruh tingkatan administrasi pemerintahan untuk meningkatkan efektivitas, kualitas dan keberlanjutan program (Oktavia, 2020). Hubungan antar organisasi yang baik dalam implementasi suatu kebijakan mutlak dibutuhkan, karena suatu kebijakan biasanya melibatkan tidak hanya satu organisasi melainkan antar-sektor. Sehingga, dibutuhkan koordinasi dan kerjasama dari instansi yang terlibat demi tercapainya tujuan kebijakan. Begitu pula dengan pelaksanaan tukar guling tanah kas desa berdampak pembangunan Jalur Lingkar Timur Sukoharjo, komunikasi yang dilakukan oleh DPUPR Kabupaten Sukoharjo selaku instansi pemrakarsa terhadap pihak terkait baik melalui rapat maupun pertemuan informal menjadikan pelaksanaan kegiatan ini minim ego-sektoral. Masing-masing pihak terkait mampu melaksanakan tugasnya dengan lancar karena instansi pemrakarsa mampu menjalin komunikasi yang baik kepada setiap pihak yang terlibat.
- d. Karakteristik agen pelaksana yang sesuai dengan tugas yang dibebankan: Implementasi suatu kebijakan juga dipengaruhi oleh karakteristik dari agen pelaksana yang mencakup beberapa hal, diantaranya struktur birokrasi, norma-norma, serta pola hubungan yang terjadi dalam suatu birokrasi. Berdasar hasil penelitian, penetapan petugas lapangan telah diatur secara khusus dalam Surat Ketetapan yang dikeluarkan oleh Bupati Sukoharjo. Pelaksanaan kegiatan proyek secara legal formal telah diatur dalam hal struktur birokrasi dan norma-norma. Dengan ditunjuknya pihak yang memang memiliki pengetahuan dan kewenangan mengenai kegiatan pembebasan tanah, maka

karakteristik yang dimiliki agen pelaksana turut mendukung keberhasilan dalam pelaksanaan kegiatan.

2. Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan tukar guling, meliputi:
  - a. Keterbatasan sumber dana: Dalam implementasi kebijakan perlu didukung sumber daya yang memadai, termasuk dari sumber daya non-manusia (non-human resources) yang berupa sumber dana. Sumber dana diperoleh dari pembiayaan Anggaran Pendapatan Belanja daerah (APBD) Kabupaten Sukoharjo Tahun Anggaran 2020. Dipangkasnya anggaran dari Rp. 100 milyar menjadi hanya Rp. 30 milyar untuk penanganan pandemi Covid-19 membuat pelaksanaan pembebasan tanah terhambat. Anggaran digunakan oleh manajer tingkat atas sebagai suatu alat untuk melaksanakan tujuan-tujuan organisasi ke dalam dimensi kuantitatif dan waktu, serta mengkomunikasikannya kepada manajer-manajer tingkat bawah sebagai rencana kerja jangka panjang maupun jangka pendek (Liandini dan Wirawati 2017). Artinya, kecukupan anggaran akan mendorong pencapaian tujuan, begitu pula sebaliknya, kekurangan anggaran berpotensi menghambat pencapaian tujuan.
  - b. Kondisi lingkungan: Implementasi kebijakan memerlukan kondisi lingkungan yang suportif, berupa dukungan dari kelompok kepentingan, karakteristik partisipan baik berbentuk dukungan maupun penolakan, opini publik di lingkungan sekitar, serta apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan. Pada tahun 2020 iklim politik di daerah sedang menghangat seiring pemilihan kepala daerah periode 2020-2024. Selain Pilkada, pandemi Covid-19 mempengaruhi kondisi sosial masyarakat dan pemerintahan. Stakeholder di daerah fokus terhadap isu-isu tersebut sehingga berpengaruh terhadap pelaksanaan tukar guling tanah kas desa.
  - c. Disposisi implementor: Disposisi implementor mencakup: respon implementor terhadap kebijakan yang nantinya akan berpengaruh terhadap bagaimana implementor akan melaksanakan kebijakan, kognisi atau pemahaman terhadap kebijakan, dan intensitas disposisi implementor atau preferensi nilai dari implementor kebijakan. Berdasar penelitian, peraturan yang ada dipahami dengan baik oleh agen pelaksana di tingkat supra desa. Sedangkan sasaran kebijakan yang melanjutkan proses tukar guling yakni Pemerintah Desa Manisharjo belum cukup memiliki pemahaman tentang aturan-aturan yang akan digunakan. Sehingga membuat pemahaman Pemerintah Desa Manisharjo mengenai pelaksanaan kebijakan ini juga belum maksimal. Aparat pemerintah desa kurang memiliki kapasitas teknis untuk memenuhi prosedur standar yang diberlakukan oleh pemerintah pusat (Hariyati et al.) Hal tersebut kemudian berpengaruh juga terhadap tahapan tukar guling, karena ada perbedaan pemahaman antara BPN dan Pemerintah Desa Manisharjo mengenai siapa yang akan melakukan pencarian tanah pengganti.

## **KESIMPULAN**

Pelaksanaan tukar guling tanah kas desa untuk proyek Jalur Lingkar Timur Kabupaten Sukoharjo telah dilakukan mengacu pada peraturan yang ada serta memenuhi komponen-komponen tahapan organisasi dari Jones. Pada tahap aplikasi, sampai pada akhir penelitian ini dilakukan, kegiatan tukar guling telah dilaksanakan mulai dari proses perencanaan, persiapan,



hingga pelaksanaan. Sedangkan untuk proses penyerahan hasil belum dilakukan. Beberapa faktor yang mendukung pelaksanaan tukar guling tanah kas desa tersebut yakni kejelasan standar dan sasaran kegiatan, SDM yang kompeten, hubungan antar sektor yang baik, serta kesesuaian karakteristik agen pelaksana dengan tugas yang dibebankan. Sedangkan kendala yang ditemukan berasal dari keterbatasan sumber dana, disposisi implementor serta fokus perhatian masyarakat dan pemerintah daerah terhadap agenda politik di Kabupaten Sukoharjo menjelang Pilkada dan adanya pandemi Covid-19.

Guna mengatasi permasalahan dalam hal keterbatasan dukungan finansial, instansi terkait perlu menjelaskan secara terbuka kondisi yang sedang dihadapi kepada sasaran kebijakan guna meminimalisasi munculnya konflik. Selain itu perlu dibuat Rencana Anggaran Biaya (RAB) yang tepat dan terperinci untuk mengetahui jumlah pasti anggaran yang dibutuhkan untuk melaksanakan suatu proyek. Dalam mendukung peningkatan kapasitas aparatur desa, perlu diadakan bimbingan teknis untuk meningkatkan kemampuan pelaksana kegiatan lapangan. Dalam hal ini, dibutuhkan pemerintah daerah selaku fasilitator untuk memberikan pemahaman terkait aturan-aturan yang digunakan desa untuk kegiatan tukar guling, sekaligus pendampingan untuk menuntaskan proses tukar guling tanah kas desa. Selain itu, peran aktif dari aparatur desa juga mutlak diperlukan, karena aparatur desa yang melaksanakan tukar guling tanah kas desa di tataran bawah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adam, A. G. (2019). Thinking outside the box and introducing land readjustment against the conventional urban land acquisition and delivery method in Ethiopia. *Land use policy*, 81, 624-631. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837717311006>
- Chrisnawati, R. A., Kistiyah, S., & Prasetyo, P. K. (2018). Pemberian Ganti Kerugian Tanah Kas Desa untuk Jalan Tol Solo Mantingan II: Problematika Pelaksanaannya. *Tunas Agraria*, 1(1). <https://jurnaltunasagraria.stpn.ac.id/JTA/article/view/4>
- Damayanti, E. (2019). Pelaksanaan Tukar Guling (ruislag) Tanah Wakaf di Kota Semarang Untuk Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa. *Journal of Politic and Government Studies*, 8(04), 351-360. <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jpgs/article/viewFile/25064/22316>
- Fitriska, K. (2017). Strategi Pengembangan Badan Usaha Milik Desa Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Desa Lancang Kuning Kecamatan Bintan Utara. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara (JUAN)*, 5(2), 29-34.
- Hariyati, D., Holidin, D., & Mulia, I. C. (2020). Centralized Local Development versus Localized Central Arrangement in Village Autonomy Policy Implementation in Indonesia. *BISNIS & BIROKRASI ; Jurnal Ilmu Administrasi Dan Organisasi*, 27(2), 97-106. <https://doi.org/10.20476/jbb.v27i2.11275>
- Liandini, V. U., & Wirawati, N. G. P. (2017). Kemampuan Kecukupan Anggaran Memoderasi Pengaruh Partisipasi Anggaran Pada Senjangan Anggaran. *E-Jurnal Akuntansi Universitas Udayana*, 18(2), 1025-1052.
- Nurhalimah, A. (n.d.). Partisipasi Kaum Perempuan Dalam Perencanaan Pengelolaan Dana Desa. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 6(2), 35-54.

- Oktavia, R., & Wihastuti, L. (2020). Village Fund and Poverty Alleviation in Kulon Progo Regency. *Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik*, 24(1), 79–94.
- Rietberg, P. I., & Hospes, O. (2018). Unpacking land acquisition at the oil palm frontier : Obscuring customary rights and local authority in West Kalimantan , Indonesia. *Asia Pasific Viewpoint*, 59(3), 338–348. <https://doi.org/10.1111/apv.12206>
- Septiningsih, I. (2014). Ismawati Septiningsih , SH , MH Dosen Fakultas Hukum - Universitas Surakarta. *RECHSTAAT Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNSA*, 8(1), 1–13.
- Wahab, S. A. (2012). Analisis Kebijakan, dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik. Bumi Aksara.
- Wahyudi, A., Sartika, D., Wismono, F. H., Ramdhani, E. L., Rosliana, L., Kusumaningrum, M., & Zakiyah, S. (2020). Investigating Organizational and Human Resource Capacity of Village Government : A Case Study in Kutai Kartanegara Regency. *Policy and Government Review*, 4(2), 99–115.
- Widodo, J. (2006). Analisis Kebijakan Publik. Bayumedia Publishing.