

Implementasi Kebijakan Hak Guna Bangunan Di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bengkulu

Diana Puspita ¹⁾; Evi Lorita ²⁾; Maryaningsih ³⁾

¹²³⁾ Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial, Universitas Dehasen Bengkulu Email:

¹²³⁾ puspitiadana440@gmail.com

ARTICLE HISTORY

Received [21 November 2025]

Revised [28 Januari 2026]

Accepted [30 Januari 2026]

KEYWORDS

Implementation, Policy, Building Use Rights.

This is an open access article under the [CC-BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license



ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan Hak Guna Bangunan (HGB) di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bengkulu. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dokumentasi, dan studi literatur. Informan penelitian terdiri dari 5 orang, yaitu 3 informan kunci dan 2 informan pokok. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan HGB berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 telah berjalan melalui sepuluh indikator utama, yaitu pemberian HGB, jangka waktu dan perpanjangan, pengalihan hak, perlindungan hukum, pemanfaatan tanah, penyederhanaan administrasi, sertifikasi dan kepastian hukum, dukungan infrastruktur, sanksi administratif, serta tata kelola dan pengawasan. Implementasi telah dilakukan, namun masih membutuhkan peningkatan efektivitas pada aspek pemahaman masyarakat dan koordinasi antarsektor.

ABSTRACT

This research aims to understand the implementation of the Building Use Rights (HGB) policy at the Regional Office of the National Land Agency in Bengkulu Province. The study uses a qualitative descriptive method with data collection through observation, interviews, documentation, and literature review. The informants consist of five individuals, including three key informants and two main informants. The findings reveal that the implementation of HGB policy based on Government Regulation No. 18 of 2021 is carried out through ten main indicators: granting HGB, duration and extension, transfer of rights, legal protection, land utilization, administrative simplification, certification and legal certainty, infrastructure support, administrative sanctions, and governance and supervision. Although implementation is ongoing, improvements are needed in public understanding and inter-agency coordination.

PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu sumber daya strategis yang memiliki peran penting dalam kehidupan manusia, baik sebagai ruang tempat tinggal, pendukung aktivitas ekonomi, maupun sebagai bagian dari ekosistem yang menentukan keberlanjutan lingkungan. Dalam perspektif hukum, tanah bukan sekadar objek fisik, tetapi juga memiliki nilai sosial, ekonomi, serta yuridis yang mengikat. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Artinya, pengelolaan tanah tidak dapat dilepaskan dari kebijakan negara yang mengatur pemanfaatan, perlindungan, dan pengelolaan hak atas tanah. Dalam konteks tersebut, Hak Guna Bangunan (HGB) menjadi salah satu jenis hak atas tanah yang memiliki fungsi strategis dalam pembangunan, karena memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk mendirikan dan menguasai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya dalam jangka waktu tertentu. HGB memungkinkan individu atau badan hukum mengelola tanah secara produktif, sehingga sangat relevan dalam mendukung pembangunan infrastruktur, aktivitas bisnis, maupun kebutuhan permukiman.

Perkembangan kebijakan pertanahan di Indonesia mengalami transformasi signifikan setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengamankan penyederhanaan berbagai regulasi, termasuk pada sektor agraria dan pertanahan. Sebagai turunan dari UU tersebut, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Regulasi ini memberikan penataan baru terhadap mekanisme pemberian, perpanjangan, pengalihan, dan pengawasan HGB. Kehadiran PP ini menjadi momentum penting dalam menciptakan kepastian hukum, efisiensi administrasi, serta penyederhanaan layanan pertanahan. Implementasi kebijakan ini sangat menentukan kualitas pelayanan publik di bidang pertanahan, terutama pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang menjadi garda terdepan dalam pelaksanaan regulasi di daerah.

Provinsi Bengkulu merupakan salah satu wilayah yang memiliki jumlah HGB cukup besar, dengan total lebih dari lima puluh ribu hak terdaftar dari berbagai kabupaten/kota. Data tersebut menunjukkan bahwa kebutuhan masyarakat dan organisasi terhadap legalitas dan kepastian hak atas tanah sangat tinggi. Oleh karena itu, keberadaan kebijakan HGB dan implementasinya sangat menentukan efektivitas

pelayanan publik serta stabilitas hukum dalam pemanfaatan tanah. Kantor Wilayah BPN Bengkulu memegang peran strategis dalam memastikan proses pemberian, perpanjangan, maupun pengawasan HGB berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, implementasi kebijakan HGB tidak hanya sekadar persoalan administrasi, tetapi juga berkaitan dengan tata kelola pemerintahan, transparansi, kepastian hukum, dan pelayanan publik yang responsif.

Namun, berbagai fenomena di lapangan menunjukkan bahwa implementasi kebijakan HGB di Bengkulu masih menghadapi sejumlah persoalan. Hasil observasi awal menunjukkan rendahnya pemahaman masyarakat mengenai prosedur perolehan, perpanjangan, maupun pengalihan HGB. Kondisi ini menyebabkan banyak pemohon mengalami keterlambatan, kesalahan administrasi, bahkan berpotensi kehilangan hak akibat kelalaian dalam memenuhi ketentuan perpanjangan. Minimnya sosialisasi dan literasi hukum mengenai HGB menjadi salah satu faktor penyebab utama, sehingga masyarakat cenderung hanya mengandalkan calo atau pihak ketiga, yang justru berpotensi menimbulkan biaya tambahan dan masalah baru.

Selain problem pemahaman masyarakat, BPN di tingkat daerah juga menghadapi tantangan internal seperti keterbatasan sumber daya manusia dan sarana pendukung. Tingginya jumlah permohonan tidak sebanding dengan jumlah pegawai yang harus menangani proses administrasi secara teliti dan terukur. Kondisi ini berdampak pada penumpukan berkas, keterlambatan pelayanan, serta potensi kesalahan administrasi yang dapat merugikan pemohon. Keterbatasan data dan pemetaan tanah yang belum sepenuhnya akurat juga menjadi persoalan lain yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Ketidaksinkronan data fisik dan yuridis serta peta tanah yang belum diperbarui dapat menimbulkan sengketa batas tanah, salah ukur, dan kesalahan pencatatan.

Implementasi kebijakan HGB juga masih dihadapkan pada dugaan praktik ketidakadilan dalam pemberian hak. Isu seperti nepotisme atau perlakuan khusus terhadap pihak tertentu muncul karena tidak meratanya akses informasi dan kurang transparannya proses birokrasi. Hal ini dapat menciptakan persepsi negatif masyarakat terhadap kinerja instansi pertanahan dan menurunkan tingkat kepercayaan publik.

Selain itu, perubahan kebijakan yang cukup sering juga menimbulkan ketidakpastian bagi masyarakat dan investor. Tidak sedikit pemohon yang kebingungan karena regulasi berubah dalam waktu relatif singkat, sehingga prosedur dan persyaratan pun ikut bergeser. Hal ini tentunya membutuhkan strategi komunikasi publik yang lebih sistematis dari BPN agar masyarakat mendapatkan informasi yang jelas dan mudah dipahami.

Dalam konteks implementasi kebijakan publik, keberhasilan suatu regulasi sangat dipengaruhi oleh komunikasi antarorganisasi, sumber daya, sikap pelaksana, serta struktur birokrasi. Implementasi kebijakan HGB di Bengkulu idealnya tidak hanya bergantung pada kepatuhan administratif, tetapi juga harus memperhatikan koordinasi antarlembaga, termasuk pemerintah daerah, pihak pemetaan, dan instansi yang memiliki kepentingan langsung terhadap penggunaan tanah. Kurangnya koordinasi ini rentan menyebabkan tumpang tindih kebijakan dan perbedaan interpretasi aturan di lapangan.

Melihat berbagai persoalan tersebut, analisis implementasi kebijakan HGB menjadi penting untuk dilakukan. PP No. 18 Tahun 2021 telah menetapkan sepuluh indikator implementasi, mulai dari tata cara pemberian HGB, jangka waktu, perpanjangan, pengalihan hak, perlindungan hukum, pemanfaatan tanah, penyederhanaan administrasi, sertifikasi, dukungan terhadap pembangunan infrastruktur, sanksi, hingga tata kelola pengawasan. Indikator-indikator ini tidak hanya berfungsi sebagai pedoman pelaksanaan, tetapi juga menjadi alat evaluasi sejauh mana kebijakan tersebut telah efektif dalam menjawab persoalan di masyarakat.

Kantor Wilayah BPN Bengkulu sebagai pelaksana utama kebijakan ini memiliki tanggung jawab memastikan setiap indikator tersebut diterapkan secara konsisten, transparan, dan berorientasi pada prinsip pelayanan publik yang baik. Oleh sebab itu, penelitian mengenai implementasi kebijakan HGB di Bengkulu menjadi sangat relevan untuk mengetahui sejauh mana kebijakan ini berjalan di lapangan, apa saja kendala yang dihadapi, serta bagaimana alternatif solusi yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kualitas implementasi.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini dilakukan untuk memahami implementasi kebijakan Hak Guna Bangunan berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021 di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bengkulu. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran empiris mengenai kondisi implementasi kebijakan, mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat, serta memberikan rekomendasi yang konstruktif untuk meningkatkan kualitas pelayanan pertanahan di Bengkulu.

LANDASAN TEORI

Teori Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan keputusan atau tindakan pemerintah yang dirancang untuk menyelesaikan persoalan masyarakat. Anderson menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah rangkaian tindakan yang memiliki tujuan dan dilakukan oleh aktor pemerintah. Artinya, kebijakan publik tidak hanya berupa aturan tertulis seperti undang-undang atau peraturan pemerintah, tetapi juga tindakan nyata pemerintah dalam mengarahkan, mengatur, serta mengontrol perilaku masyarakat. Dalam konteks pertanahan, kebijakan publik berfungsi untuk menciptakan ketertiban administrasi, mengatur penggunaan tanah, mencegah sengketa, dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Guna Bangunan merupakan contoh nyata kebijakan publik yang mengatur legitimasi penggunaan tanah oleh masyarakat maupun badan hukum. Kebijakan ini memastikan bahwa setiap kegiatan pemanfaatan tanah berada di bawah payung hukum yang jelas sehingga mampu memberi perlindungan hukum dan ketertiban administrasi pertanahan.

Teori Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan adalah proses menjalankan, menerjemahkan, dan merealisasikan keputusan pemerintah agar dapat diterapkan secara nyata di lapangan. Implementasi mencakup pengorganisasian, koordinasi, komunikasi, pengawasan, hingga pelayanan kepada masyarakat. Menurut Purwanto & Sulistyastuti, implementasi adalah upaya mendistribusikan output kebijakan kepada kelompok sasaran agar tujuan kebijakan tercapai. George C. Edward III menegaskan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh faktor komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Komunikasi yang tidak jelas, sumber daya yang terbatas, sikap pelaksana yang kurang responsif, serta birokrasi yang berbelit dapat menghambat efektivitas pelaksanaan kebijakan. Dalam implementasi PP No. 18 Tahun 2021 oleh BPN Bengkulu, faktor-faktor tersebut menjadi sangat relevan karena proses pertanahan membutuhkan ketelitian dokumen, ketersediaan SDM, koordinasi lintas lembaga, dan sistem administrasi yang efisien.

Landasan Kebijakan Hak Guna Bangunan (PP No. 18 Tahun 2021)

PP No. 18 Tahun 2021 menjadi payung hukum utama pelaksanaan HGB di Indonesia. Kebijakan ini menetapkan bahwa HGB dapat diberikan kepada Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia. Aturan ini mengatur proses permohonan, jangka waktu, perpanjangan, pengalihan hak, pemanfaatan tanah, serta perlindungan hukum bagi pemegang hak. HGB diberikan maksimal 30 tahun dan dapat diperpanjang hingga 20 tahun. Pengaturan jangka waktu dibuat untuk memastikan bahwa tanah digunakan sesuai fungsi, tidak terbengkalai, dan tetap berada dalam pengawasan negara. PP ini juga menekankan pentingnya penyederhanaan administrasi melalui digitalisasi layanan pertanahan, integrasi sistem pendaftaran tanah, dan peningkatan kepastian hukum melalui sertifikasi elektronik. Dalam konteks penelitian, kebijakan ini menjadi dasar menilai apakah BPN Bengkulu telah melaksanakan prosedur sesuai standar dan apakah masyarakat mendapatkan pelayanan yang efektif serta transparan.

Hak Guna Bangunan (HGB) dalam Perspektif Hukum Pertanahan

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan milik sendiri dalam jangka waktu tertentu. Menurut UUPA dan PP No. 40 Tahun 1996, HGB dapat diberikan di atas tanah negara, tanah hak milik, atau tanah hak pengelolaan. HGB memiliki posisi penting karena menjadi dasar hukum bagi aktivitas pembangunan perumahan, usaha, maupun infrastruktur. HGB memberi kepastian hukum agar bangunan yang berdiri memiliki legitimasi dan terdaftar secara resmi. Perlindungan hukum terhadap pemegang HGB diwujudkan dalam bentuk sertifikat yang diterbitkan BPN sebagai bukti hak. Namun dalam praktiknya, pemahaman masyarakat terhadap prosedur HGB masih rendah sehingga menyebabkan banyak kasus keterlambatan perpanjangan, ketidaksesuaian data, hingga potensi hilangnya hak. Oleh karena itu, teori HGB menjadi dasar penting dalam analisis implementasi kebijakan di lapangan.

Indikator Implementasi HGB dalam PP No. 18 Tahun 2021

PP No. 18 Tahun 2021 menetapkan beberapa indikator implementasi HGB, antara lain: pemberian hak, jangka waktu, pengalihan hak, perlindungan hukum, pemanfaatan tanah, penyederhanaan administrasi, sertifikasi, dukungan pembangunan, sanksi, dan pengawasan. Setiap indikator menjadi bagian dari evaluasi sejauh mana kebijakan HGB telah diterapkan secara efektif. Misalnya, pemberian

HGB harus melalui prosedur verifikasi yang benar; perpanjangan harus dilakukan tepat waktu; pengalihan harus dicatat agar legal; pemanfaatan tanah wajib sesuai tata ruang; sertifikasi harus memastikan kepastian hukum; dan pengawasan dilakukan agar hak tidak disalahgunakan. Indikator-indikator ini memberi kerangka analitis yang jelas dalam menilai implementasi kebijakan pertanahan.

METODE PENELITIAN

Metode Analisis

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif yang bertujuan menggambarkan secara mendalam bagaimana implementasi kebijakan Hak Guna Bangunan (HGB) berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021 di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bengkulu. Metode kualitatif digunakan karena penelitian berfokus pada pemahaman fenomena, proses implementasi, serta pengalaman para informan terkait pelaksanaan kebijakan di lapangan. Pendekatan ini memungkinkan peneliti memperoleh data yang lebih rinci mengenai prosedur pemberian HGB, hambatan administrasi, koordinasi antarunit, dan tingkat pemahaman masyarakat terhadap kebijakan.

Informan penelitian ditentukan menggunakan teknik purposive sampling, yaitu pemilihan informan yang dianggap paling mengetahui isu HGB, terdiri dari pegawai pada bidang penetapan hak, petugas administrasi, serta masyarakat atau pemohon HGB. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara mendalam, dokumentasi, dan studi literatur. Observasi dilakukan untuk melihat langsung proses pelayanan HGB, sedangkan wawancara digunakan untuk menggali informasi terkait pelaksanaan kebijakan, kendala yang dihadapi, serta upaya perbaikan layanan. Dokumentasi digunakan untuk memperoleh data sekunder berupa regulasi, SOP, data statistik HGB, dan arsip terkait pelayanan pertanahan.

Analisis data dilakukan melalui tiga tahapan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Reduksi data dilakukan dengan memilih dan memfokuskan informasi penting, kemudian disajikan dalam bentuk narasi untuk mempermudah pemahaman pola-pola temuan. Kesimpulan ditarik secara bertahap untuk memperoleh gambaran mengenai efektivitas implementasi kebijakan HGB di BPN Bengkulu. Pendekatan ini memberikan pemahaman menyeluruh terkait keberhasilan dan hambatan implementasi kebijakan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Hasil penelitian mengenai implementasi kebijakan Hak Guna Bangunan (HGB) berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021 di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) Provinsi Bengkulu menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan telah berjalan, namun masih menghadapi berbagai tantangan administratif, teknis, dan sosial. Implementasi kebijakan ini dianalisis melalui sepuluh indikator utama sebagaimana diatur dalam PP No. 18 Tahun 2021, yaitu pemberian HGB, jangka waktu, pengalihan hak, perlindungan hukum, pemanfaatan tanah, penyederhanaan administrasi, sertifikasi, dukungan pembangunan, sanksi, dan tata kelola pengawasan. Temuan lapangan menggambarkan bahwa setiap indikator memiliki dinamika tersendiri yang memengaruhi kualitas pelaksanaan kebijakan.

Pada aspek pemberian HGB, proses administrasi yang dilakukan BPN Bengkulu sudah mengikuti alur sebagaimana ditetapkan dalam PP No. 18 Tahun 2021. Pemohon mengajukan berkas, kemudian dilakukan pemeriksaan kelengkapan, verifikasi data yuridis dan fisik, dilanjutkan dengan pengukuran, serta penetapan keputusan pemberian HGB. Dalam praktiknya, pemberian HGB masih dipengaruhi oleh pemahaman masyarakat yang belum merata. Informan menyebut bahwa sebagian besar masyarakat masih kurang mengetahui syarat, alur, maupun dokumen penting yang perlu dilengkapi, sehingga terjadi bolak-balik berkas dan keterlambatan pelayanan. Kendala lain muncul dari kualitas data awal, seperti peta bidang atau batas tanah yang tidak akurat, sehingga petugas membutuhkan waktu tambahan untuk memastikan keabsahan lokasi. Data di BPN menunjukkan jumlah permohonan HGB yang cukup tinggi di wilayah Kota Bengkulu, yang memicu tingginya beban kerja pegawai dalam melayani masyarakat.

Terkait jangka waktu dan perpanjangan HGB, masyarakat masih banyak yang tidak memahami bahwa hak atas tanah yang dimiliki memiliki masa berlaku tertentu. Sebagian besar informan menyatakan bahwa pemahaman mengenai batas waktu 30 tahun dan kewajiban perpanjangan 20 tahun belum tersosialisasi dengan baik. Akibatnya, terdapat kasus di mana masyarakat terlambat melakukan

perpanjangan sehingga harus melalui proses tambahan untuk memulihkan status hak. Pegawai BPN juga mengakui bahwa sosialisasi masa berlaku HGB belum maksimal karena keterbatasan tenaga, sehingga informasi lebih sering diterima masyarakat melalui pengalaman pribadi atau dari pihak ketiga. Hal ini menyebabkan ketergantungan masyarakat pada calo atau jasa pengurusan, yang terkadang justru memperpanjang proses dan menimbulkan keraguan publik terhadap transparansi pelayanan.

Pada indikator pengalihan dan alih hak, implementasi kebijakan di BPN Bengkulu sudah dilakukan sesuai ketentuan, namun masih ditemukan hambatan berupa kurangnya pemahaman masyarakat tentang kewajiban pencatatan perubahan hak. Informan menjelaskan bahwa banyak pemegang HGB yang melakukan jual beli atau hibah tanpa pencatatan resmi di BPN, sehingga menyebabkan ketidaksesuaian data yuridis antara pemilik sertifikat dan pemilik fisik tanah. Hal ini berpotensi menimbulkan sengketa di kemudian hari, terutama ketika tanah akan diagunkan, dijual kembali, atau diperpanjang haknya. Petugas BPN menekankan pentingnya pencatatan perubahan hak, namun keterbatasan sosialisasi membuat masyarakat tidak menyadari pentingnya prosedur tersebut.

Pada aspek perlindungan hukum bagi pemegang HGB, penerbitan sertifikat menjadi alat bukti hukum yang kuat. BPN Bengkulu telah menjalankan prosedur sertifikasi sesuai standar nasional. Namun, perlindungan hukum belum optimal karena masih terdapat masalah terkait data yang belum sepenuhnya terintegrasi secara elektronik. Informan lapangan menjelaskan bahwa transisi dari sistem manual menuju sistem elektronik membutuhkan adaptasi, baik dari pegawai maupun masyarakat. Ketika terjadi ketidaksesuaian data lama dengan data digital, proses verifikasi menjadi lebih lama. Kondisi ini berdampak pada kepercayaan masyarakat, terutama ketika adanya perbedaan informasi mengenai batas bidang atau riwayat penguasaan tanah. Dalam hal pemanfaatan dan kewajiban penggunaan tanah, BPN telah menegakkan ketentuan bahwa tanah berstatus HGB harus digunakan sesuai rencana tata ruang wilayah. Dari wawancara dengan informan, masih ditemukan kasus penyimpangan pemanfaatan tanah, seperti penggunaan tanah komersial untuk kepentingan lain yang tidak sesuai dengan izin awal. BPN biasanya memberikan teguran atau melakukan pemeriksaan tambahan jika terdapat laporan masyarakat. Namun, pengawasan pemanfaatan tanah masih menghadapi keterbatasan karena luas wilayah dan minimnya petugas yang secara khusus mengawasi pemanfaatan tanah di lapangan.

Indikator penyederhanaan administrasi dan pengelolaan tanah menjadi aspek yang banyak mendapat perhatian. PP No. 18 Tahun 2021 menekankan digitalisasi layanan, tetapi di BPN Bengkulu proses digitalisasi belum sepenuhnya optimal. Meskipun sudah terdapat sistem elektronik, beberapa tahap pelayanan masih mengandalkan proses manual, terutama untuk verifikasi dokumen dan pengukuran lapangan. Pegawai BPN mengakui bahwa jumlah SDM yang terbatas tidak sebanding dengan beban permohonan HGB yang semakin meningkat setiap tahun. Hambatan lainnya adalah jaringan internet yang tidak selalu stabil serta beberapa masyarakat yang belum terbiasa menggunakan sistem digital, sehingga tetap mengandalkan bantuan langsung dari petugas.

Pada indikator sertifikasi tanah dan peningkatan kepastian hukum, BPN Bengkulu telah melakukan peningkatan layanan melalui penerapan sertifikat elektronik dan pencatatan digital. Namun, hasil observasi menunjukkan bahwa pencatatan elektronik masih dalam proses bertahap sehingga belum mencakup seluruh bidang tanah. Beberapa informan juga menyampaikan bahwa persoalan klasik seperti perbedaan batas tanah dan ketidaklengkapan data lama masih menjadi hambatan. Meski demikian, program sertifikasi telah memberikan dampak positif berupa meningkatnya kepastian hukum dan semakin sedikitnya kasus sengketa tanah yang berkaitan dengan HGB.

Pada aspek dukungan terhadap pembangunan infrastruktur, kebijakan HGB telah membantu pemerintah daerah dalam penyediaan lahan untuk pembangunan fasilitas publik, perumahan, dan proyek strategis lainnya. BPN Bengkulu menegaskan bahwa pemberian HGB untuk proyek infrastruktur diproses dengan prioritas tertentu, terutama ketika proyek tersebut mendukung kebijakan nasional atau daerah. Indikator ini berjalan cukup baik dan menunjukkan bahwa kebijakan HGB menjadi instrumen penting dalam memperlancar pembangunan daerah. Mengenai sanksi administratif, BPN telah menerapkan sanksi sesuai ketentuan jika terdapat pelanggaran pemanfaatan tanah atau kelalaian pemegang hak dalam memenuhi kewajibannya. Sanksi yang paling umum adalah teguran, pembatasan pelayanan, dan dalam kasus tertentu pencabutan hak jika tanah tidak digunakan sesuai ketentuan. Meskipun demikian, pemberlakuan sanksi seringkali membutuhkan proses panjang karena harus disertai bukti dan pemeriksaan mendalam.

Terakhir, pada indikator tata kelola dan pengawasan, BPN Bengkulu telah menerapkan SOP dalam pelaksanaan pelayanan HGB. Namun, pengawasan lapangan belum efektif karena keterbatasan personel dan sarana. Koordinasi antara BPN dan instansi lain juga perlu ditingkatkan untuk mengurangi duplikasi data dan mempercepat proses administrasi. Secara keseluruhan, implementasi kebijakan HGB

telah berjalan dengan baik meskipun masih membutuhkan perbaikan terutama pada aspek sosialisasi, digitalisasi layanan, dan penyempurnaan data pertanahan.

Pembahasan

Pembahasan penelitian ini mengintegrasikan temuan lapangan dengan teori implementasi kebijakan publik untuk menjelaskan bagaimana kebijakan Hak Guna Bangunan (HGB) berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021 diterapkan di Kantor Wilayah BPN Provinsi Bengkulu. Implementasi kebijakan dalam penelitian ini memperlihatkan adanya dinamika antara ketentuan normatif yang dirumuskan dalam kebijakan dengan kondisi empiris yang terjadi pada tingkat pelaksana dan masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi tidak hanya dipengaruhi oleh kualitas regulasi, tetapi juga oleh pemahaman masyarakat, sumber daya pelaksana, serta kesiapan sistem birokrasi di daerah.

Dalam konteks ini, teori George C. Edward III memberikan kerangka yang relevan untuk memahami keberhasilan dan hambatan implementasi. Temuan penelitian menunjukkan bahwa faktor komunikasi menjadi salah satu aspek penting yang memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan HGB. Sosialisasi terkait jangka waktu, prosedur, dan kewajiban pemegang HGB belum dilakukan secara optimal sehingga masyarakat seringkali terlambat mengurus perpanjangan atau tidak memahami pentingnya pencatatan alih hak. Komunikasi yang tidak konsisten ini mencerminkan bahwa informasi kebijakan belum tersampaikan secara merata kepada kelompok sasaran. Masyarakat kemudian lebih banyak mengandalkan calo atau pihak ketiga, yang sebenarnya mencerminkan adanya celah dalam penyampaian informasi yang seharusnya dilakukan oleh lembaga pemerintah. Kondisi ini sejalan dengan teori Edward III bahwa komunikasi yang tidak efektif dapat menciptakan kesenjangan pemahaman antara pembuat dan pelaksana kebijakan.

Selain komunikasi, faktor sumber daya juga berperan besar dalam menentukan kualitas implementasi kebijakan. Temuan penelitian mengindikasikan bahwa jumlah pegawai BPN tidak berbanding dengan beban kerja yang terus meningkat seiring dengan tingginya permohonan HGB, terutama di wilayah Kota Bengkulu. Keterbatasan sumber daya manusia, sarana kerja, dan teknologi memengaruhi kecepatan pelayanan serta konsistensi proses administrasi. Dalam beberapa kasus, petugas harus mengulang pemeriksaan berkas karena ketidaksesuaian data atau ketidaklengkapan dokumen, yang sebenarnya dapat diminimalisir jika terdapat sumber daya pendukung yang memadai. Hal ini membuktikan bahwa implementasi kebijakan sangat bergantung pada kesiapan sumber daya yang dimiliki oleh instansi pelaksana.

Dari perspektif disposisi pelaksana, penelitian menunjukkan bahwa pegawai BPN memiliki komitmen untuk menyelenggarakan layanan sesuai prosedur. Mereka memahami norma regulatif sebagaimana diatur dalam PP No. 18 Tahun 2021 dan berusaha menerapkan kebijakan secara profesional. Namun, komitmen ini tidak selalu dapat diwujudkan secara optimal karena dipengaruhi oleh tekanan administratif, keterbatasan waktu, dan beban kerja yang tinggi. Sikap pelaksana pada dasarnya mendukung kebijakan, tetapi efektivitasnya menjadi terhambat oleh berbagai kondisi internal dan eksternal. Dalam kerangka teori Edward, disposisi pelaksana yang positif saja tidak cukup jika tidak ditunjang oleh struktur birokrasi yang efisien.

Struktur birokrasi menjadi tantangan berikutnya dalam implementasi kebijakan HGB. Meskipun BPN memiliki SOP yang jelas, proses pelayanan masih menghadapi kendala seperti birokrasi berlapis, proses manual yang belum sepenuhnya digantikan sistem digital, serta koordinasi antarbidang yang membutuhkan waktu cukup lama. Digitalisasi layanan pertanahan seharusnya mempermudah proses administrasi, tetapi pada praktiknya penerapan sistem elektronik masih terbatas dan hanya sebagian layanan yang dapat dilakukan secara online. Keterbatasan adaptasi teknologi, baik di pihak petugas maupun masyarakat, menyebabkan digitalisasi belum mampu menjawab kebutuhan pelayanan secara penuh. Situasi ini sejalan dengan pandangan Van Meter dan Van Horn yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan akan mengalami hambatan apabila karakteristik organisasi dan mekanisme pelaksanaannya belum sepenuhnya mendukung proses kebijakan.

Aspek lain yang penting dalam pembahasan ini adalah perlindungan hukum melalui sertifikasi HGB. Data penelitian menunjukkan bahwa BPN Bengkulu telah menjalankan prosedur sertifikasi sesuai ketentuan, namun kepastian hukum masih sering terkendala oleh ketidaksesuaian data lama dengan data tanah yang ada dalam sistem digital. Ketidakterpaduan data yuridis dan fisik menimbulkan beberapa kasus lambatnya pelayanan serta menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat. Kondisi ini menunjukkan bahwa kebijakan sertifikasi tanah membutuhkan dukungan sistem basis data yang lebih kuat dan konsolidasi data lintas instansi agar kepastian hukum benar-benar terwujud.

Pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang wilayah (RTRW) juga menjadi isu penting dalam implementasi HGB. Temuan lapangan menunjukkan bahwa tidak semua pemegang HGB menggunakan tanahnya sesuai peruntukan yang diberikan. Dalam beberapa kasus, penyimpangan pemanfaatan tanah terjadi karena kurangnya pengawasan lapangan dan belum adanya mekanisme pemantauan rutin yang sistematis. Meskipun sanksi administratif telah diberlakukan sesuai PP No. 18 Tahun 2021, namun penegakan sanksi kerap membutuhkan proses panjang dan bukti pendukung yang kuat. Hal ini memperlihatkan bahwa tata kelola dan pengawasan memerlukan kapasitas institusional yang lebih baik agar kebijakan dapat ditegakkan secara efektif.

Dalam konteks pembangunan daerah, BPN Bengkulu telah mendukung berbagai proyek infrastruktur dengan penyediaan HGB bagi investor dan instansi pemerintah. Indikator ini berjalan cukup baik karena memiliki prioritas kebijakan yang jelas dan menjadi salah satu fokus dalam agenda pembangunan nasional dan daerah. Namun, dukungan tersebut perlu disertai peningkatan kapasitas manajemen data, percepatan layanan, serta penyesuaian dengan RTRW agar tidak menimbulkan dampak negatif di kemudian hari.

Secara keseluruhan, pembahasan ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan HGB di BPN Bengkulu berada pada tahap “cukup berjalan” tetapi belum mencapai efektivitas optimal. Berbagai faktor seperti pemahaman masyarakat, kesiapan birokrasi, keterbatasan SDM, dan masalah data menjadi penghambat utama dalam pelaksanaan kebijakan. Dengan demikian, untuk meningkatkan implementasi kebijakan diperlukan upaya perbaikan yang meliputi peningkatan kualitas komunikasi publik, penguatan kapasitas sumber daya manusia, percepatan digitalisasi layanan, serta integrasi data pertanahan secara menyeluruh. Pembahasan ini mempertegas pandangan teori implementasi kebijakan bahwa keberhasilan implementasi tidak semata-mata ditentukan oleh kualitas regulasi, tetapi juga sangat ditentukan oleh interaksi sistemik antara pelaksana, masyarakat, sumber daya, dan lingkungan birokrasi yang lebih luas.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Penelitian mengenai implementasi kebijakan Hak Guna Bangunan (HGB) berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021 di Kantor Wilayah BPN Provinsi Bengkulu menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan telah berjalan namun belum mencapai efektivitas optimal. Pemberian HGB telah mengikuti prosedur normatif, tetapi pemahaman masyarakat terhadap persyaratan, alur administrasi, dan jangka waktu hak masih rendah sehingga menimbulkan keterlambatan layanan dan ketergantungan pada pihak ketiga. Keterbatasan sumber daya manusia, beban kerja yang tinggi, dan kualitas data yang belum sepenuhnya terintegrasi turut memengaruhi konsistensi pelayanan. Implementasi digitalisasi pertanahan juga masih menghadapi kendala adaptasi dan teknis, membuat sebagian proses tetap berlangsung secara manual.

Perlindungan hukum melalui sertifikasi tanah telah memberikan kepastian hukum, tetapi kendala ketidaksesuaian data fisik dan yuridis masih menjadi permasalahan yang memperlambat layanan. Pengawasan pemanfaatan tanah berjalan, namun belum optimal karena minimnya personel khusus dan sistem monitoring lapangan yang terbatas. Meskipun demikian, kebijakan HGB terbukti mendukung pembangunan daerah terutama dalam penyediaan lahan untuk proyek strategis dan fasilitas publik. Secara keseluruhan, implementasi kebijakan berjalan cukup baik namun memerlukan penguatan pada aspek komunikasi publik, penyederhanaan birokrasi, penguatan data pertanahan, dan peningkatan kapasitas institusi pelaksana.

Saran

Pertama, BPN perlu meningkatkan kualitas sosialisasi mengenai prosedur HGB, jangka waktu hak, serta kewajiban pencatatan alih hak agar masyarakat memiliki pemahaman yang lebih baik dan tidak lagi bergantung pada perantara. Sosialisasi dapat dilakukan melalui media digital, pelayanan terpadu keliling, serta kerjasama dengan pemerintah daerah.

Kedua, diperlukan penguatan sumber daya manusia melalui penambahan pegawai, pelatihan berkelanjutan, dan penataan beban kerja agar pelayanan lebih cepat dan akurat. Optimalisasi digitalisasi layanan juga harus dipercepat melalui peningkatan infrastruktur sistem, integrasi data elektronik, dan pendampingan bagi masyarakat yang belum terbiasa menggunakan layanan digital.

Ketiga, BPN perlu memperbaiki kualitas dan integrasi data pertanahan agar tidak terjadi ketidaksesuaian antara data fisik dan yuridis. Penyempurnaan sistem pemetaan dan pembaruan data secara rutin akan meningkatkan kepastian hukum pemegang HGB.

Keempat, mekanisme pengawasan pemanfaatan tanah perlu diperkuat melalui pengawasan lapangan yang lebih terstruktur serta koordinasi yang intensif dengan pemerintah daerah untuk memastikan pemanfaatan tanah sesuai peruntukan.

Terakhir, BPN diharapkan melakukan evaluasi berkala atas pelaksanaan kebijakan HGB agar setiap kendala dapat segera diidentifikasi dan diperbaiki. Evaluasi ini penting untuk meningkatkan efektivitas implementasi dan memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap layanan pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, J. E. (2003). *Public Policy Making: An Introduction* (5th ed.). Boston: Houghton Mifflin.
- Dr. Dewi Kusuma Suluh Dian, M.AP. (2022). *Buku Ajar Kebijakan Publik: Proses, Implementasi, dan Evaluasi*. Yogyakarta: Samudra Biru (Anggota IKAPI).
- Dr. H. Ahmad Jamaluddin, S.Sos., M.Si. (2015). *Metode Penelitian Administrasi Publik Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- [Http://sumbar.atrbpn.go.id](http://sumbar.atrbpn.go.id)
- Lorita, E. (2015). Implementasi kebijakan pembangunan daerah Provinsi Bengkulu berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi. *Professional: Jurnal Komunikasi dan Administrasi Publik*, 2(2).
- Lorita, E., Saputra, H. E., & Anggraini, F. (2023). Analisis implementasi kebijakan pelayanan Posyandu di Desa Lawang Agung. *Jurnal Penelitian Ilmu Sosial dan Humaniora*, 3(1).
- Meleong, L. J. (2019). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Nugroho Sapto Sigit, S.H., M.Hum., dkk. (2017). *Hukum Agraria Indonesia*. Solo: Pustaka Iltizam Perum Gumpang Baru.
- Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 01 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
- Purwanto Agus Erwan, Ph.D., & Sulistyastuti Ratih Dyah, M.Si. (2015). *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
- Rosi Celebez Putri, U. E. (2023). *Kedudukan Surat Rente dalam Penguasaan Tanah oleh Masyarakat (Studi Kasus di Kecamatan Kulo Kabupaten Sidenreng Rappang)* (Disertasi Doktor, Universitas Muslim Indonesia). <http://repository.umi.ac.id/4359/>
- Santoso, U. (2011). Hak guna bangunan atas hak pengelolaan (Suatu kajian perolehan hak dan perpanjangan jangka waktu). *Adil: Jurnal Hukum*, 2(3), 286–306.
- Sariningsih, M., Lorita, E., Imanda, A., & Siswati, A. (2023). Implementasi penertiban kawasan parkir di Kota Bengkulu. *Jurnal Multidisiplin Dehasen (MUDE)*, 2(4), 779–784.
- Setyawan, Dody. (2017). *Pengantar Kebijakan Publik*. Malang: Inteligencia Media.
- Stiawati, Titi., & Salsabilla, Vanya. (2023). Implementasi kebijakan pemberian hak guna bangunan pada bidang penetapan hak dan pendaftaran Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi Banten. Banten.
- Sugiono. (2017). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Syaferli, Dian., Silviana, Ana., & Triyono. (2017). Implementasi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 8 Tahun 2016 tentang pelayanan peralihan hak guna bangunan tertentu di wilayah tertentu pada Kantor Pertanahan Kota Bandung. Bandung.
- Unived. (2024). *Buku Pedoman Penulisan Skripsi Program Studi Administrasi Publik*. Bengkulu.
- Wahab, S. A. (2012). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.