

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Tanah adalah bagian penting dalam sebuah negara. Tanah merupakan wilayah kedaulatan suatu negara. Menyadari nilai dan pentingnya tanah, maka pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia merumuskan tentang tanah dan sumber daya alam secara ringkas dan sangat filosofis di dalam Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33 Ayat (3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara melalui pemerintah. Sebagian lagi dikelola oleh masyarakat. Di negara-negara berkembang, tanah merupakan aset yang dipandang paling utama oleh masyarakat. Dari pandangan inilah tanah sebagai aset yang bisa kita gerakkan. Tanah menjadi sumber-sumber kemakmuran yang nyata.

Karena fungsi tanah sangat penting dan strategis bagi kehidupan masyarakat di Indonesia, diperlukan kepastian hukum terhadap kepemilikan tanah tersebut. Jaminan kepastian hukum atas tanah itu digunakan agar tanah sebagai tempat mencari kehidupan, tempat tinggal, investasi dapat di kuasai dan dimiliki secara sah serta di lindungi secara hukum.

Reform Agraria merupakan Program Prioritas Nasional yang ditingkatkan Pemerintahan Jokowi-Jusuf Kalla dalam upaya membangun Indonesia dari pinggir serta meningkatkan kualitas hidup: sebagaimana

terkandung dalam Nawa Cita Jokowi-Jusuf Kalla. Menilik sebelumnya pada UU Pokok Agraria tahun 1960, terdapat tiga tujuan mulia yang ingin dicapai: Pertama, Menata ulang struktur agraria yang timpang jadi berkeadilan. Kedua, Menyelesaikan konflik agraria. Ketiga, mensejahterakan rakyat setelah reform agraria dijalankan.(Indra Bangsawan, 2019:7)

Reform agraria bentuknya ada tiga, yaitu legalisasi aset, redistribusi tanah dan perhutanan sosial. Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019, dalam skema legalisasi Aset. Legalisasi aset yang meliputi legalisasi terhadap tanah-tanah yang belum bersertifikat. Dalam hal aset, Kementerian ATR/BPN menjamin kepastian hukum atas tanah yang dimiliki seperti memberikan sertifikat tanah, mempercepat pendaftaran tanah dan inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam kerangka reform agraria yang dilakukan melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah salah satunya dengan mengeluarkan program pensertifikasian tanah secara masal salah satunya adalah Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atau yang diketahui masyarakat yaitu PRONA(Proyek Operasi Nasional Agraria). Prona ini merupakan legalisasi aset tanah atau proses administrasi pertanahan mulai dari adjudikasi, pendaftaran tanah, hingga penertiban sertifikat tanah. Program Prona ini di tahun sebelumnya tidak bisa

mencapai target pendaftaran tanah yang banyak, karena masyarakat hanya bisa mendaftarkan 1 bidang tanah saja. Berbeda dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yaitu suatu proses sebagai percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Proses pendaftaran tanah pertama kali, yang dilakukan secara serentak dan meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan di dalam suatu desa atau kelurahan. Jadi, di program PTSL ini masyarakat bisa mendaftarkan sampai 5 bidang tanah yang belum mempunyai sertifikat atas tanah mereka. Capaiannya untuk bisa lebih cepat mencapai target yang tinggi, agar bisa menimalisir konflik tanah atau sengketa terhadap tanah yang belum tahu hak miliknya di mata hukum. Metode PTSL ini merupakan inovasi pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat: sandang, pangan, dan papan. Program tersebut dituangkan dalam Peraturan Menteri No. 12 tahun 2017 tentang PTSL dan Instruksi Presiden No 2 tahun 2018.

Tujuan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata, dan terbuka serta akuntabel sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, serta mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

Menyelenggarakan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dengan menghasilkan keluran (*output*) dengan 3 kriteria yaitu:

1. Kluster 1 (satu) bidang tanah yang memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat. Menurut hasil data dilapangan Desa Martopuro ini bidang tanah yang memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat berjumlah 1.800. Tetapi sampai saat ini yang diterbitkan sertifikat masih 1.295.
2. Kluster 2 (dua) bidang tanah yang hanya dicatat di dalam buku tanah karena belum memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat yang disebabkan dalam keadaan sengketa atau berperkara di pengadilan. Dalam Kluster dua ini Desa Martopuro tidak mempunyai data yang konkrit keseluruhan tanah yang bermasalah di desa martopuro. Lemahnya pengetahuan para pelaksana tentang bidang pertanahan.
3. Kluster 3 (tiga) bidang tanah yang hanya didaftarkan dalam daftar tanah karena belum memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat yang disebabkan subyek/obyeknya tidak memenuhi syarat untuk diberikan hak atas tanah. Bidang tanah yang tidak bisa diterbitkan sertifikat di Desa Martopuro ini berjumlah 555, dimana dilatar belakangi biaya yang dikeluarkan oleh pemohon cukup besar bagi ekonomi bawah.

Sasaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan seluruh obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak, yang belum terdaftar dalam suatu wilayah desa atau kelurahan.

Asas akuntabilitas telah diterapkan didalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertahanan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017. Sebagaimana yang dimuat dalam konsiderans bahwa untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah kepada masyarakat secara adil dan merata maka diselenggarakan adanya pendaftaran tanah sistematis dengan tetap mengedepankan kepentingan masyarakat. Terbukti dari adanya kebijakan untuk masyarakat yang kurang mampu, tetap diberikan hak atas tanah yang berupa penertiban sertifikat dengan ketentuan memenuhi syarat-syarat dalam peraturan perundang-undangan.(Auliya Martati, 2017:42)

Lahirnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap untuk membantu pelaksanaan dari pendaftaran tanah. Menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn dalam (Yulianto Kadji,2015:54). Model ini menegaskan bahwa: “Implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik”.

Beberapa variabel yang mempengaruhi proses kebijakan publik adalah:

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi,
2. Karakteristik dan agen pelaksana atau implementor,
3. Kondisi ekonomi, sosial dan politik, dan
4. Kecenderungan (*disposition*) dari pelaksana atau implementor.

Desa Martopuro terdiri dari 8 dusun antara lain: Kemantren, Alkmar, Donorejo, Karang Asem, Pakem, Klojen, Puntir, Putranan. Desa Martopuro merupakan salah satu desa yang memiliki banyak konflik atau permasalahan tentang sengketa tanah, karena di beberapa tanah yang ada di desa Martopuro rata-rata yang bermasalah bidang tanah yang belum bersertifikat. Maka dengan mengikuti Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) untuk meminimalisir konflik sengketa tanah. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) mempermudah Pemerintah daerah untuk melakukan penataan di tingkat desa.

Aktivitas kegiatan di pedesaan seperti perdagangan, pemerintahan, permukiman, pertanian terus membutuhkan lahan yang semakin luas. Pertambahan penduduk di pedesaan dan tuntutan kehidupan baik aspek ekonomi, sosial, politik, budaya pada akhirnya akan membutuhkan fasilitas seperti pemukiman, pendidikan, sarana umum lainnya

membutuhkan lahan untuk keberlangsungannya. Kepastian hukum atas status lahan-lahan tersebut, menjadi hal yang sangat penting. Untuk itu legalisasi aset publik berupa tanah atau (lahan) yang sudah dikuasai publik harus dilakukan, yaitu dengan pensertifikatan tanah.

Esensi dari Sertifikat tanah adalah bukti kepemilikan tanah, sebagai produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah oleh instansi yang berwenang yaitu Pertanahan Republik Indonesia. Definisi dari pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bahwa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Adapaun tujuan dari pendaftaran tanah tersebut, yaitu:

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah, suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- 2) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah

dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan pembuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

- 3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan dan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan diberikan sertipikat hak atas tanah.

Adapun fenomena-fenomena Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang terjadi di Desa Martopuro:

1. Adanya kelemahan faktor komunikasi yang menyebabkan sosialisasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) kurang sampai di tengah masyarakat.
2. Kurang terjadinya koordinasi pada setiap stakeholder terkait seperti koordinasi antara Pemerintahan Desa, Kelurahan, Kecamatan, dan Pemerintahan Kabupaten.

PTSL perlu menjadi perhatian masyarakat karena memberikan kemudahan dalam pegurusan sertifikat tanah. PTSL ini juga diharapkan dapat menekan potensi sengketa dan konflik pertanahan yang diakibatkan oleh belum jelasnya status pemilikan/penguasaan atas tanah di mata hukum dapat diminimalisasi.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Pasuruan tahun ini menargetkan penertiban 53 ribu sertifikat baru dalam program Pendaftaran

Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Target itu sudah ditetapkan oleh BPN pusat. Karena, kepemilikan sertifikat atau bukti konkret kepemilikan tanah di Kabupaten Pasuruan ini masih rendah. Dari data terakhir yang diketahui memiliki sertifikat hanya 225 bidang tanah. (surabaya.tribunnews.com)

Di tahun 2018 masyarakat yang mengikuti program PTSL berjumlah 1.800 di desa Martopuro. Dan angka yang cukup tinggi yang tidak mengikuti program PTSL berjumlah 555. Diantaranya jumlah dari 555 yang tidak mengikuti program PTSL yaitu, biaya yang mahal (500.000) bagi masyarakat ekonomi menengah kebawah karena sebagian di Desa Martopuro berpenghasilan sebagai petani. Berbeda dengan biaya program Prona yang lebih murah (150.000) tetapi tidak bisa mencapai target yang banyak. Dan ada beberapa tanah yang terjadi konflik atau sengketa, masalahnya peralihan tanah seharusnya di laporkan melalui pemerintah desa, sehingga setiap ada peralihan ada riwayat peralihan dan di catat dalam buku peralihan di desa.

Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian agar dapat mengetahui lebih jauh tentang pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Martopuro dan melakukan analisis dalam penelitian yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Martopuro Kecamatan Purwosari Kabupaten Pasuruan”** .

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijelaskan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- 1.2.1 Bagaimanakah implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Martopuro Kecamatan Purwosari Kabupaten Pasuruan?
- 1.2.2 Apa saja faktor-faktor penghambat dan pendukung dari program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Martopuro Kecamatan Purwosari Kabupaten Pasuruan?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang sudah dijelaskan diatas maka tujuan penelitian ini adalah:

- 1.3.1 Untuk mengetahui dan mendeskripsikan implementasi Kebijakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Martopuro Kecamatan Purwosari Kabupaten Pasuruan?
- 1.3.2 Untuk mengetahui dan mendeskripsikan faktor-faktor penghambat dan pendukung dari Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Martopuro Kecamatan Purwosari Kabupaten Pasuruan?

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat Penelitian ini sebagai berikut :

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk memperkaya kajian-kajian ilmu atau teori-teori terhadap kajian ilmu implementasi kebijakan publik serta menjadi sumber wawasan dan pengetahuan bagi para pembaca yang berkaitan tentang implementasi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

### **1.4.2 Manfaat Praktis adalah:**

Bagi Instansi, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan atau pertimbangan dalam proses Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Martopuro Kecamatan Purwosari Kabupaten Pasuruan.