

# **Politik Kebijakan Pertanahan Pemerintahan Joko Widodo Lewat Program PTSL Di Kabupaten Banyumas**

**Aulia Tegar Wijaya - 14010112140139**

[auliategarwijaya@gmail.com](mailto:auliategarwijaya@gmail.com)

Dosen Pembimbing : Dra. Puji Astuti, M.Si

[astutipuji4@yahoo.co.id](mailto:astutipuji4@yahoo.co.id)

Departemen Politik dan Pemerintahan, FISIP

Universitas Diponegoro, Indonesia

## **INTISARI**

Kebijakan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dilakukan oleh Pemerintah berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No 1 Tahun 2017 umumnya merupakan suatu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara adil dan merata. Adapun judul penelitian ini adalah Politik Kebijakan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Banyumas.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan teknik analisis deskriptif yang menggambarkan fenomena sesungguhnya dari kejadian di lapangan dengan pendekatan teori politik kebijakan publik Brikland. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah Wawancara, Observasi dan Dokumentasi yang terkait dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Politik kebijakan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Banyumas berjalan cukup baik walaupun Pendaftaran Tanah hingga saat ini masih belum berjalan efektif kelihatannya lebih banyak bersifat formal, sedangkan dalam realita ternyata tidak semulus yang dibayangkan orang, masih terdapat banyak persoalan problematic kepastian hukum kepemilikan atas tanah yang telah bersertifikat hak milik.

## **KATA KUNCI**

Politik kebijakan, Pendaftaran tanah sistematis lengkap

## Pendahuluan

Negara Indonesia yang telah merdeka sejak tahun 1945, masih memiliki banyak permasalahan, dalam bidang pertanahan. Undang – undang Nomor 5 tahun 1960 atau Undang-Undang Pokok Agraria ( UUPA ) merupakan sumber hukum pertanahan nasional. Selama ini perkembangan hukum tanah mengalami banyak kritik dan tantangan, berbagai peraturan pelaksana UUPA belum terwujud, sementara itu, hal-hal baru yang belum pernah diantisipasi muncul dan menghendaki dicarikan jalan keluarnya. Menjawab tantangan itu bukan tugas yang sederhana.

Peraturan keagrariaan kita di dalam UUPA sebenarnya sudah sesuai dengan Pancasila, yang telah memadukan dengan baik konsep hubungan tanah dan manusia, antara paham individualis dan komunalisme. Paham Individualisme berpandangan bahwa setiap orang berdasarkan kemampuannya sendiri boleh memiliki tanah tanpa bisa dibatasi, sedangkan paham komunalisme yang berpaham kesederajatan kedudukan manusia melarang adanya kepemilikan tanah oleh manusia secara perseorangan. Undang-Undang Pokok Agraria mempertemukan keduanya, yakni menyatakan bahwa setiap warga negara boleh memiliki hak katas tanah, tetapi hak itu dibatasi luasnya maupun penegasan fungsinya, demi kepentingan bersama. Disinilah negara hadir, dan memiliki hak menguasai, yang artinya berhak untuk mengatur peruntukan yang mencakup pemberian maupun menarik hak serta larangan-larangan tertentu dalam pemanfaatan tanah.

Menurut Badan Pertanahan Nasional ( BPN ) Republik Indonesia, Indonesia memiliki total 126.000.000 bidang tanah. Sampai dengan tahun 2016 lalu, baru sekitar 40.000.000 bidang tanah yang sudah memiliki sertifikat. Sisanya sekitar 86.000.000 bidang tanah, belum memiliki sertifikat atau dengan kata lain, luas tanah di Indonesia yang telah disertifikasi baru sekitar 46 % dari total luas tanah di Indonesia. Hal tersebut selaras dengan pidato yang sering diungkapkan oleh Presiden Joko Widodo ketika berkunjung ke daerah-daerah. Presiden Joko Widodo dari awal masa pemerintahannya memandang masalah persengketaan tanah di masyarakat sebagai hal yang serius dan memasukannya sebagai bagian dari program strategis nasional dan reformasi agraria yang menjadi salah satu fokus pemerintahan presiden Joko Widodo dan Jusuf Kalla. Itu berarti, sampai dengan tahun 2017, lebih dari setengah luas tanah di Indonesia memiliki status tidak jelas dan rawan sengketa. Pentingnya pendaftaran tanah di Indonesia belum diikuti pemahaman yang baik oleh masyarakat, masih banyak tanah milik masyarakat yang belum bersertifikat. Banyak tanah di Indonesia yang belum bersertifikat tentunya disebabkan oleh berbagai faktor yang menyebabkan masyarakat enggan mendaftarkan hak milik atas tanahnya. Adanya anggapan yang menyatakan bahwa untuk mendapatkan sertifikat memerlukan waktu yang cukup lama serta mekanisme prosedur yang berbelit-belit juga biaya yang mahal merupakan faktor yang tidak dapat dipungkiri.

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, melakukan penggantian beberapa Menteri Negara Kabinet Kerja Tahun 2014 – 2019. Pada saat terjadi penggantian Menteri maka terjadi juga perubahan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah di ubah dengan peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012 tentang perubahan atas peraturan Menteri Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Dimana pergantian Perundang – undangan tentang pendaftaran hak atas tanah tersebut tertuang dalam peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Berdasarkan masalah itulah pemerintah membuat program “Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap” (PTSL) yang dibuat untuk memudahkan masyarakat membuat sertifikat tanah miliknya. PTSL menurut Peraturan Menteri ATR Nomor 12 tahun 2017 pasal 1 : 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 dan satuan rumah susun, termasuk pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya, dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya

Kegiatan pendaftaran tanah yang akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut sertifikat, merupakan realisasi salah satu tujuan UUPA. Kewajiban melakukan pendaftaran itu pada prinsipnya dibebankan kepada pemerintah dalam hal ini melalui Badan Pertanahan Nasional, dan pelaksanaannya dilakukan secara bertahap, daerah demi daerah secara serentak di seluruh Indonesia, berdasarkan pertimbangan ketersediaan peta dasar pendaftarannya dan kemampuan setiap daerah. Sertifikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah, berisi data fisik (keterangan tentang letak, batas, luas bidang tanah, serta bagian bangunan atau bangunan yang ada di atasnya bila dianggap perlu) dan data yuridis (keterangan tentang status tanah dan bangunan yang di daftar, pemegang hak atas tanah, dan hak-hak pihak lain, serta beban-beban lain yang berada di atasnya). Dengan memiliki sertifikat, maka kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atas tanahnya, subjek hak, dan obyek haknya menjadi nyata.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) tidak memungut biaya dalam proses sertifikasi tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Namun, untuk proses tersebut, tetap ada biaya yang ditanggung masyarakat. Biaya proses sertifikasi di BPN untuk program PTSL sudah ditanggung negara. Namun, lanjutnya, memang masih ada biaya yang menjadi tanggungan masyarakat. Biaya yang dibebankan kepada masyarakat, berbeda-beda di setiap daerah dan tergantung kesepakatan yang hendak di daftarkan. Masyarakat dibebankan biaya seperti untuk pembuatan patok dan pemasangannya, biaya materai, dan biaya pemberkasan.

Program pendaftaran tanah melalui PTSL ini ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah. Selain itu PTSL juga merupakan sarana bagi Badan Pertanahan Nasional untuk dapat menciptakan gambaran satu desa lengkap, dan sebagai dasar untuk mengolah administrasi kelengkapan data base pertanahan yang aktual dan terpercaya. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, pemerintah tidak membebaskan seluruh biaya pendaftaran tanah yang menjadi kewajiban pemohon pendaftaran tanah, sebagaimana yang tertuang dalam Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor: 25/SKB/V/2017, Nomor: 590-3167A Tahun 2017, Nomor: 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis (SKB 3 Menteri Tahun 2017). Pada diktum kesembilan SKB 3 Menteri Tahun 2017 berbunyi: “dalam hal biaya persiapan pendaftaran tanah sistematis tidak dianggarkan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) sebagaimana dimaksud dalam diktum ketiga, menteri dalam negeri memerintahkan bupati/walikota untuk membuat peraturan bupati/walikota bahwa biaya tersebut dibebankan kepada masyarakat”.

Masyarakat sadar betul akan pentingnya sertifikat tanah. Salah satu manfaat besar yang bisa diperoleh masyarakat setelah mengikuti program PTSL yaitu dapat membuat sertifikat dengan mudah dan mereka akan mengetahui batas-batas terbaru tanah mereka secara detail lengkap dan jelas. Hal ini akan menghindari terjadinya sengketa tanah di kemudian hari. Selain itu, bagi masyarakat yang membutuhkan dana untuk modal usaha dapat menggunakan sertifikat sebagai jaminan peminjaman uang ke bank. Pemerintah sudah sering menghimbau kepada masyarakat bagi yang ingin menggunakan sertifikat sebagai jaminan peminjaman uang ke bank, harus berhati-hati.

Pelaksanaan program PTSL tentunya tidak mudah, dibutuhkan kerjasama antara pemerintah, baik BPN maupun pemerintah desa, warga masyarakat, dan pihak swasta. Salah satu daerah kabupaten yang telah melaksanakan PTSL adalah Kabupaten Banyumas. Besarnya target yang ditetapkan oleh pemerintah, dan terbatasnya sumber daya yang dimiliki pihak BPN, membuat pemerintah membolehkan BPN untuk menggandeng pihak swasta dan membentuk juru ukur swasta, seperti yang dilakukan oleh BPN Kabupaten Banyumas.

Menurut BPN Kabupaten Banyumas, di Kabupaten Banyumas sampai dengan tahun 2016, sebanyak 730.000 bidang tanah, atau 67 % dari seluruh bidang tanah di Banyumas belum bersertifikat. Kepala Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang / BPN RI Kabupaten Banyumas Muhamad Fadhil menyatakan, dengan adanya PTSL jumlah penerbitan sertifikat tiap tahun juga mengalami peningkatan. Ia mengungkapkan, pada tahun 2016, sebelum adanya PTSL, jumlah sertifikat yang diterbitkan sebanyak 3.500 sertifikat. Tahun 2017, penerbitan sertifikat tanah mencapai 24.210 sertifikat. Pada tahun 2018, pihaknya ditargetkan menyertifikatkan 45.000 bidang tanah di Kabupaten Banyumas melalui program PTSL.

Berdasarkan latar belakang penelitian, permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana politik kebijakan pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah, melalui BPN melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Banyumas. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah politik kebijakan publik dan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Penjelasan teori tersebut adalah sebagai berikut:

### **Politik Kebijakan Publik**

Secara harfiah kebijakan publik itu tidak terlepas dari pengaruh pemerintah dan politik, karena sebuah kebijakan dibentuk oleh sekelompok orang yang memiliki kedudukan atau kekuasaan (pemerintah) dengan berlandaskan hukum dan tujuannya untuk menyelesaikan sebuah masalah yang berkembang di masyarakat, dan sifatnya mengikat seluruh warga negara termasuk pemerintah. Hal ini pun di dukung oleh Azmi (2012:21-23), Dalam kehidupan masyarakat, kebijakan publik sudah tentu akan mempengaruhi sebuah kehidupan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Secara politik, Anderson memaparkan bahwa banyak orang ingin terlibat dalam advokasi kebijakan, menggunakan pengetahuan dari kebijakan publik yang baik yang akan mempunyai tujuan yang benar, yang akan memenuhi kebutuhan mereka.

Suatu kebijakan itu berangkat dari sebuah masalah publik yang mendapatkan perhatian dari pemerintah sehingga pemerintah menuangkannya dalam sebuah kebijakan baik berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden untuk dipelaksanakannya dalam menangani masalah publik tersebut.

Selain itu, Anderson juga menyebutkan bahwa dalam kebijakan publik, memang ada beberapa kelompok yang mempunyai akses lebih dari pada yang lain. Kebijakan publik dalam waktu kapan pun akan merefleksikan kepentingan orang yang dominan. Dalam pembuatan kebijakan, baik secara ekonomi atau politik, individu atau siapa pun akan didorong oleh pilihan-pilihan, dan kemudian mencari untuk memaksimalkan keuntungan yang mereka dapatkan.

Hal ini juga didukung oleh pendapat Easton dalam Azmy (2012:22-23), yang mengatakan bahwa karakteristik kebijakan publik diawali dari kebijakan itu diformulasikan oleh para penguasa dalam suatu sistem politik, yaitu para sesepuh tertinggi suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, administrator, penasihat, para raja, dan semacamnya. Orang-orang ini oleh Easton disebut sebagai "orang yang terlibat dalam urusan keseharian dari sistem politik", dan dikenal sebagai anggota yang paling banyak dari sistem sebagai yang mempunyai tanggung jawab terhadap sebuah kebijakan.

Brikland dalam Azmy (2012:23) menjelaskan bahwa ada dua kategori partisipan dalam pembuatan kebijakan publik, yaitu:

1. *Official actor* (aktor resmi), yaitu mereka yang terlibat dalam kebijakan publik karena tanggung jawab mereka, dan arena itulah mereka mempunyai kekuasaan untuk membuat dan menegakan kebijakan tersebut. Pihak ini biasanya dikenal dengan badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

2. *Unofficial actor* (aktor tidak resmi), yaitu aktor yang terlibat dan berperan dalam proses kebijakan tanpa adanya otoritas legal secara langsung untuk berpartisipasi. Sebutan aktor tidak resmi bukan berarti bahwa mereka kurang penting dari aktor resmi, atau peran mereka harus dibatasi.

Sesungguhnya, kelompok ini dilibatkan karena mempunyai hak untuk terlibat, karena mereka mempunyai kepentingan yang penting untuk melindungi dan memajukan haknya untuk memperoleh kebutuhan mereka, karena dalam banyak hal sistem pemerintahan tidak akan berjalan baik tanpa mereka. Pihak ini biasa disebut sebagai LSM, atau masyarakat umum.

Brikland dalam Azmy (2012:23) juga memaparkan bahwa partisipasi politik yang luas adalah kunci dari demokrasi yang sehat. Namun, partisipasi politik jangan hanya dilihat dari kacamata *voting*, ada skala yang lebih luas untuk komunitas yang berbeda, strata ekonomi yang berbeda, umur dan kategori lain untuk berpartisipasi. Pembuat kebijakan biasanya sensitif pada hal opini publik dan pada akhirnya, kita dapat mengatakan bahwa publik umum sering tidak dapat berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan. Kelompok kepentingan ini dikatakan penting, dan mungkin merupakan pusat pada proses kebijakan, karena kekuatan individu adalah keajaiban yang hebat ketika dibentuk secara kelompok.

Hal tersebut juga di dukung oleh pendapat Lister dalam Azmy (2012:132) menyatakan bahwa kewarganegaraan politik harus menjadi bagian dari masyarakat secara penuh, karena ketika masyarakat menjalankan politik yang berbeda dengan lainnya, maka ia akan beresiko dimarginalisasikan sebagai politik yang tidak setara. Pemaparan dari para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik itu sangat dekat kaitannya dengan politik. Karena kebijakan publik itu dibuat oleh aktor-aktor yang memiliki kedudukan di politik, dan biasanya sesuatu yang dekat dengan politik itu lebih pro terhadap kelompok orang yang dominan. Oleh karena itu kebijakan publik terkesan hanya memenuhi kebutuhan pihak-pihak dominan saja, tidak memenuhi kebutuhan publik/masyarakat umum.

#### **Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap**

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah desa atau kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan program pemerintah yang mengacu pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang berhak mengikuti program ini dijelaskan pada Pasal 14 yaitu:

- a. Terhadap tanah yang sudah dibuatkan berita acara penyelesaian proses Pendaftaran Tanahnya, dibukukan dalam daftar umum pendaftaran tanah dan daftar lainnya, dan ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- b. Bidang tanah yang telah dibukukan dan telah ditandatangani sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), diterbitkan Sertifikat Hak atas Tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan atau dapat didelegasikan kepada Ketua Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- c. Penerbitan Sertifikat sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) diberikan kepada peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, meliputi:
  - 1) Warga Negara Indonesia, bagi perorangan.
  - 2) Masyarakat yang termasuk dalam Program Pemerintah Bidang Perumahan Sederhana.
  - 3) Badan Hukum keagamaan dan Badan Hukum sosial yang sesuai antara penggunaan dengan peruntukan tanahnya.
  - 4) Pegawai Negeri Sipil, Tentara Nasional Indonesia, atau Kepolisian Republik Indonesia.
  - 5) Veteran, Pensiunan Pegawai Negeri Sipil, Purnawirawan Tentara Nasional Indonesia, Purnawirawan Kepolisian Republik Indonesia dan Suami/Istri/Janda/Duda Veteran/Pensiunan Pegawai Negeri Sipil/Purnawirawan Tentara Nasional Indonesia/Purnawirawan Kepolisian Republik Indonesia.
  - 6) Instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah, untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dan tidak bersifat profit.

- 7) Nazhir, atau
  - 8) Masyarakat hukum adat.
- d. Peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap selain sebagaimana dimaksud pada Ayat (3), bidang tanahnya hanya dilakukan pendaftaran pada Daftar Tanah dan daftar lainnya.
  - e. Penerbitan Sertifikat Hak atas Tanah peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagaimana dimaksud pada Ayat (4), dilakukan atas biaya sendiri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - f. Terhadap tanah obyek landreform dan tanah transmigrasi yang menjadi objek Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Ayat (2), penerbitan haknya melalui mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - g. Dalam hal penerima sertifikat belum mampu melunasi Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, maka dalam Buku Tanah dan Sertifikat diberi catatan sebagai pajak terhutang dari pemilik tanah yang bersangkutan.
  - h. Pelaksanaan penerbitan Sertifikat yang terdapat catatan pajak terhutang dari pemilik tanah yang bersangkutan sebagaimana dimaksud pada Ayat (7) dibuatkan daftar secara periodik untuk setiap bulan dan disampaikan kepada Bupati/Wali Kota.
  - i. Penerbitan Sertifikat Hak atas Tanah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilaksanakan dengan syarat sebagai berikut:
    - 1) Penerima hak menyerahkan surat-surat bukti kepemilikan yang asli.
    - 2) Penerima hak membuat Surat Pernyataan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Terhutang yang menjadi warkah Hak atas Tanah yang bersangkutan, dan dicatat dalam Buku Tanah dan Sertifikat Hak atas Tanahnya, dan
    - 3) Peralihan atau perubahan data Sertifikat Hak atas Tanah hanya dapat dilakukan setelah yang bersangkutan dapat membuktikan bahwa Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan terhutang sudah dilunasinya.
  - j. Format Surat Pernyataan Bea Perolehan Hak atas Tanah Dan Bangunan Terhutang sebagaimana dimaksud pada Ayat (9) huruf b ditetapkan sebagaimana tercantum dalam Lampiran V yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.  
 Pengeturan mengenai pembiayaan terdapat dalam Pasal 15 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 yaitu:
    - I. Sumber pembiayaan untuk percepatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dapat berasal dari pemerintah, pemerintah daerah, *Corporate Sosial Responsibility* (CSR), Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, badan hukum swasta dan/atau dana masyarakat melalui Sertifikat massal swadaya.
    - II. Pembiayaan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berasal dari:
      - 1) Daftar Isian Program Anggaran (DIPA) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dan/atau kementerian/lembaga pemerintah lainnya.
      - 2) Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi, Kabupaten//Kota dan Dana Desa.
      - 3) *Corporate Sosial Responsibility* (CSR), Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah.
    - III. Selain sumber pembiayaan sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), pembiayaan percepatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dimungkinkan berasal dari kerjasama dengan pihak lain yang diperoleh dan digunakan serta dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Metode Penelitian yang penulis gunakan adalah Kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data berupa Observasi, Wawancara dan Dokumentasi. Dasar peneliti menggunakan pendekatan kualitatif adalah peneliti ingin mengetahui secara mendalam tentang politik kebijakan pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah, melalui BPN melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Banyumas.

## **Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Banyumas**

Program PTSL ini adalah program Sertifikat tanah masal yang dibiayai oleh negara. Tanah bisa menimbulkan masalah maka dengan program PTSL ini semua tanah akan bersertifikat. Mengingat sangat pentingnya PTSL ini masyarakat yang memiliki batas tanah agar memasang patok tanda batas tanah dan merupakan kewajiban semua warga yang mempunyai tanah. Kegiatan Pencanangan Gerakan Pemasangan Tanda Batas (Patok) oleh Bupati Banyumas adalah Menindak lanjuti Intruksi Presiden No. 2 Ta. 2018 Ttg. Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Seluruh Wilayah Indonesia dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Ta. 2018 ttg. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan rencana Pelaksanaan Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Ta. 2019.

Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ini dalam Pembuatan Sertifikat di biyai oleh Pemerintah Pusat dengan Biaya APBN dan untuk wilayah propinsi jawa tengah ditargetkan tahun 2023 semua tanah sudah bersertifikat. Adapun mekanisme PTSL di Kabupaten Banyumas sebagai berikut:

#### **Persyaratan Mengikuti Progam PTSL**

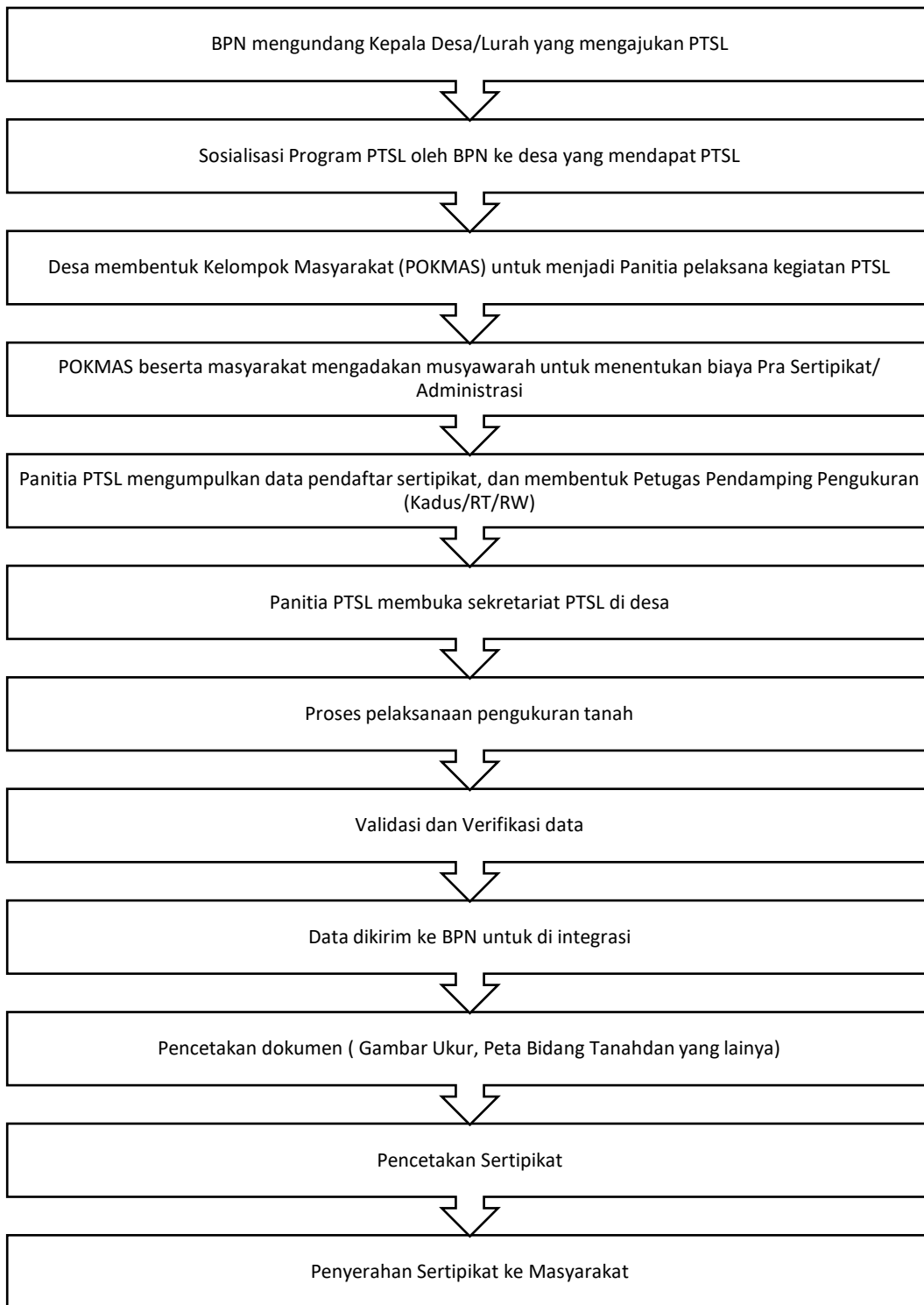
Untuk mengikuti program PTSL, masyarakat harus menyiapkan beberapa dokumen, diantaranya adalah :

- a. Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK)
- b. Surat tanah (berbentuk Letter C, AJB, Akta Hibah, atau berita acara kesaksian, dan lainnya)
- c. Sudah terdapat tanda batas yang terpasang dan mendapat persetujuan pemilik perbatasan.
- d. Melampirkan bukti setor BPHTB dan PPh

Surat permohonan pengajuan PTSL dan surat pernyataan peserta

#### **Proses Pelaksanaan PTSL**

Lalu seperti apa proses atau tahapan-tahapan pelaksanaan program PTSL di lapangan. Secara umum, proses pelaksanaan PTSL di Kabupaten Banyumas bias di gambarkan sebagai berikut:



### **Penyuluhan**

Petugas BPN di wilayah desa atau keluarahaan diikuti seluruh peserta PTSL sesuai jadwal tim penyuluh.

### **Pendataan**

Menanyakan riwayat siapa pemilik tanah, dasar kepemilikan (jual beli, hibah, warisan), dan pajak (BPHTB/PPh).

### **Pengukuran**

Harus ada letak dan batas bidang serta mendapat persetujuan yang berbatasan bentuk bidang dan luas bidang tanahnya.



## **Sidang Panitia A**

Anggota panitia (tiga orang dari BPN dan 1 orang dari desa/kelurahan).

Tugas: meneliti daya yuridis, pemeriksaan lapangan, mencatat sanggahan, dan kesimpulan, keterangan tambahan.

## **Pengumuman Pengesahan**

Masa pengumuman 14 hari ditempel di kantor desa/kelurahan atau kantor pertanahan setempat. Berisi daftar nama, luas, letak tanah, peta bidang, dan lainnya.

## **Penerbitan Sertifikat**

Pembagian sertifikat oleh ATR/BPN diserahkan langsung ke peserta.

## **Biaya Program PTSL**

Seperti yang sudah di sampaikan sebelumnya, agar bisa mendapatkan sertifikat tanah lewat PTSL ini tidak sepenuhnya gratis. Di sisi lain, tentu ada pula beberapa biaya yang tak ditanggung pemerintah.

## **Biaya yang di tanggung Pemerintah**

- Penyuluhan
- Pengumpulan data (alas hak)
- Pengukuran bidang tanah
- Pemeriksaan tanah
- Penerbitan SK Hak/pengesahan data yuridis dan fisik
- Penerbitan sertifikat
- Supervisi dan pelaporan

## **Biaya yang ditanggung Masyarakat**

- Penyediaan surat tanah (bagi yang belum ada\_
- Pembuatan dan pemasangan tanda batas
- BPHTB jika terkena
- Lain-lain (materai, fotokopi, letter C, saksi, dsb).

## **Politik Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap**

Kebijakan publik itu sangat dekat kaitannya dengan politik. Karena kebijakan publik itu dibuat oleh aktor-aktor yang memiliki kedudukan di politik. Satu di antara 9 (sembilan) poin nawacita yang dirumuskan oleh Jokowi-Jusuf Kalla sebagai janji kampanye pada pemilihan presiden dan wakil presiden di tahun 2014 yang lalu, adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat khususnya dengan mendorong reforma agraria atau land reform secara menyeluruh. Reforma agraria penting dilakukan guna memperbaiki struktur kepemilikan lahan yang timpang dan mengembalikan tanah kembali pada hakikatnya yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani terutama petani kecil dan petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur. Dalam aspek reforma agraria pemerintahan Jokowi-JK telah melakukan upaya pembaruan melalui Perpres 86/2018, tetapi hal itu belum dapat dinilai sebagai keberhasilan melakukan reforma agraria secara menyeluruh. Mengingat pertama, arah pembaruan yang dilakukan Jokowi-JK adalah bentuk dari liberalisasi pertanahan, kedua reforma agraria tidak sejalan antara regulasi dan pelaksanaan, dan yang terakhir selama pemerintahan Jokowi-JK pemidanaan secara paksa atau kriminalisasi kepada aktivis lingkungan hidup kerap terjadi.

Mekanisme reforma agraria di Indonesia bersandar pada Tap MPR No IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang pokok-pokok agraria dan Undang-Undang Dasar 1945. Lebih lanjut reforma agraria di Indonesia menghadapi banyak persoalan dan tantangan. Di antaranya seperti pergeseran politik pertanahan ke arah liberalisasi pertanahan berdasarkan kebutuhan industri, regulasi yang tumpang tindih baik secara horizontal maupun vertikal, tata ruang wilayah yang belum memadai, timbulnya konflik agraria dan krisis ekologi.

Pada dasarnya, sertifikasi hak atas tanah merupakan kewajiban pemerintah sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan. Narasi reforma agraria sejatinya melampui kedua kebijakan tersebut, yaitu guna memperbaiki ketimpangan yang terjadi. Program reforma agraria yang dibuat pemerintah berpotensi meningkatkan monopoli hak atas tanah oleh

perusahaan swasta. Bukan tidak mungkin, bilamana para petani membutuhkan biaya, pilihan alternatifnya adalah mengagunkan sertifikat hak atas tanah tersebut kepada pihak perbankan, jika tidak mampu membayar maka para petani terjebak oleh utang dan timbul siklus kemiskinan baru.

Reforma agraria semestinya dilakukan secara riil tidak hanya pada tataran regulasi semata, melalui Perpres Nomor 86 tahun 2018 pemerintah diharapkan dapat mendistribusikan aset dan memberdayakan petani-petani miskin untuk dapat menggarap lahan milik pemerintah. Kebijakan Publik dalam prakteknya akan melibatkan berbagai aktor, baik yang berasal dari aktor negara maupun aktor non negara, sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policy-makers*) dan peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*).

### **a. Kepentingan yang Dimiliki Oleh Para Aktor Yang Terlibat Dalam Pelaksanaan Kebijakan.**

Kekuasaan secara umum adalah kemampuan untuk mempengaruhi perilaku. Pengertian kekuasaan dirumuskan secara umum sebagai kemampuan seorang pelaku untuk memberikan pengaruh terhadap perilaku seseorang sehingga sesuai atau persis dengan keinginan pelaku yang memiliki kekuasaan. Dalam sebuah kebijakan perlu untuk diperhitungkan mengenai kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna melancarkan pelaksanaan suatu pelaksanaan kebijakan.

Kekuasaan implementor Kebijakan akan merujuk kepada seberapa besar keberhasilan pelaksanaan kebijakan tersebut. Dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis, kekuasaan mengarah kepada seberapa besar kekuasaan yang dimiliki oleh badan implementor yaitu BPN Kabupaten Banyumas dalam mempengaruhi *target group* untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan kebijakan. Pada umumnya, masyarakat kelompok sasaran atau target group ini memiliki sumber daya manusia yang rendah, sehingga untuk meyakinkan mereka dan berpartisipasi aktif dalam kebijakan PTSL ini, pemerintah melalui lembaga BPN harus memiliki kekuasaan yang menyatakan kekuatan mereka sebagai badan implementor.

Menilik data umum pertanahan Kantor ATR-BPN Kabupaten Banyumas, jumlah bidang tanah yang terdaftar mencapai 363.070 atau 34 persen bidang tanah yang ada di Kabupaten Banyumas. Sementara yang belum terdaftar mencapai 699.604 bidang tanah. Sedangkan bidang tanah terdaftar yang belum dipetakan mencapai 252.198 sedangkan yang belum terpetakan mencapai 110.072 bidang tanah yang berlokasi tersebar di seluruh wilayah Kabupaten Banyumas, baik pedesaan maupun perkotaan. Hingga saat ini sebanyak 650 ribu bidang tanah belum bersertifikat di Kabupaten Banyumas. BPN Banyumas menargetkan 73 ribu peta bidang tanah tahun 2019 dan menerbitkan 59 ribu sertifikat tanah. Jumlah tersebut meningkat beberapa persen dibandingkan tahun 2018, dimana pada tahun 2018 lalu pihaknya telah membuat peta bidang tanah sebanyak 61.400 peta dan menerbitkan 50.150 sertifikat tanah melalui program PTSL.

Memasuki tahun 2019 ini, Kantor Kementrian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional (ATR-BPN) Kabupaten Banyumas menargetkan sebanyak 73 ribu bidang tanah bersertifikat melalui program Pendaftaran Tanah. Ini merupakan tahun ke 3 PTSL di berjalan di Kabupaten Banyumas.

Bahwa kekuasaan dan kepentingan serta strategi aktor - aktor yang terlibat memiliki andil untuk mempengaruhi proses pelaksanaan kebijakan yang bisa saja bermuara pada keberhasilan ataupun kegagalan suatu kebijakan. Strategi atau pendekatan yang dilakukan oleh BPN dalam pelaksanaan PTSL membuat pelaksanaan kebijakan ini berjalan dengan lancar.

Dari informasi yang ditemukan didalam proses pelaksanaan kebijakan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap ini, penulis mencoba menginterpretasikan bahwa dalam lingkungan kebijakan, kekuasaan, kepentingan, dan Strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan sangat menentukan dalam proses pelaksanaan. Peneliti berargumen bahwa masyarakat yang melakukan pendafatarn tanah dapat dengan mudah dijangkau oleh implementor yaitu BPN Kabupaten Banyumas dan starteги yang digunakan oleh aktor cukup membuat respon yang mendukung dari masyarakat yang menimbulkan tingkat kepatuhan yang tinggi dari masyarakat. Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Banyumas telah melakukan pendekatan yang baik dan memanfaatkan kekuasaan yang mereka miliki sehingga benar-benar

mampu mempengaruhi perilaku masyarakat *target group* dari kebijakan PTSL ini.

## **b. Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa**

Karakteristik Institusi atau yang dikenal sebagai Budaya Organisasi adalah sebuah karakteristik yang dijunjung tinggi oleh organisasi dalam mencapai tujuannya. Karakteristik institusi menjadi pedoman sumber daya manusia dalam institusi untuk menghadapi permasalahan eksternal dan usaha penyesuaian integrasi institusi tersebut. Karakteristik institusi akan menentukan hal penting yang mendasari organisasi dalam menentukan standar keberhasilan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan. Kinerja kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksanaannya. Dalam melaksanakan PTSL di lingkungan kebijakan yaitu Kabupaten Banyumas, budaya organisasi atau budaya kerja Badan Pertanahan nasional (BPN) selaku aktor dari kebijakan pendaftaran tanah sistematis lengkap memiliki peran penting dalam mendorong tercapainya tujuan atau mencapai keberhasilan kebijakan tersebut.

Dari hasil penelitian diperoleh informasi bahwa terselenggaranya Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap didukung penuh oleh budaya implementornya, hal inilah yang menjadi dasar utama bahwa karakteristik hubungan antar lembaga dengan subjek kebijakan atau target group sangat berpengaruh, sehingga dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Banyumas menerapkan budaya pelaksanaan yang baik.

Bukan hanya di lapangan, pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang dilakukan masyarakat dengan mendaftarkan sertipikat secara langsung ke instansi terkait atau melalui administrasi kantor BPN, masyarakat tetap mendapatkan pelayanan yang maksimal sesuai dengan budaya kerja yang ditetapkan BPN, dalam pengamatan peneliti di lingkungan BPN di dalam kantor pelayanan PTSL atau kegiatan lainnya yang terkait dengan kinerja BPN Kabupaten Banyumas, masyarakat disambut dengan baik oleh petugas BPN baik petugas administrasi, petugas keamanan dan pelayanan lainnya menunjukkan kinerja yang baik, dan dengan visi pencapaian kepuasan masyarakat yang menjadi fokus utama kinerja mereka. Selain itu dukungan informasi tentang persyaratan PTSL yang mudah didapat oleh masyarakat serta mudah untuk dipenuhi oleh masyarakat.

## **Politik kebijakan publik dan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap**

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang digencarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) akan mampu mendorong pergerakan dan kemajuan ekonomi masyarakat bawah. Sebab, sertifikat yang dimiliki oleh masyarakat bisa menjadi barang berharga yang bisa mereka agunkan kepada pihak bank dan lembaga keuangan. Koordinasi aktif dan komunikasi dengan semua pihak terkait sangat diperlukan dalam mendukung percepatan pelaksanaan PTSL di lapangan, baik dengan aparat pemerintah setempat, tokoh masyarakat maupun dengan masyarakat.

Dukungan Instansi Pemerintah terkait dan Tokoh masyarakat. Koordinasi dengan instansi pemerintah yang terdiri Bupati / Walikota, Komandan Korem, Kapolres, Kepala Kejaksaan Negeri dan ketua DPRD sangat diperlukan untuk mendukung kelancaran kegiatan lapangan. Surat Keputusan 3 Menteri (Menteri ATR/BPN, Menteri Dalam Negeri dan Menteri PPDT) akan meminimalkan timbulnya pungutan-pungutan yang tidak resmi. Keterlibatan aparat pemerintah dan tokoh masyarakat merupakan factor utama pendukung pelaksanaan pengumpulan data fisik dan yuridis. Aparat pemerintah dan tokoh masyarakat mulai dari tingkat provinsi, kabupaten/ kota, dan desa/ kelurahan harus berpartisipasi secara aktif.

Program ini sempat ramai mendapat perhatian publik karena pemberitaan sejumlah penyerahan sertifikat tanah secara simbolis oleh pemerintah. Mencuat opini soal adanya manuver politik praktis yang sedang 'mengobral' sertifikat tanah. Sebabnya, berpuluh-puluh tahun Republik Indonesia berdiri belum pernah terdengar capaian sertifikasi tanah hingga 6 juta bidang tanah dalam setahun. Seberapa Besar kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Yang Dimiliki Oleh Para Aktor Yang Terlibat Dalam Implementasi Kebijakan yaitu BPN sebagai lembaga penyelenggara memiliki kekuasaan yang besar dalam mempengaruhi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam

menyelenggarakan kebijakan PTSL ini, sebagai instansi resmi BPN lebih mudah mendapatkan kepercayaan dari *target group*.

Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa merujuk kepada budaya organisasi BPN Kabupaten Banyumas dalam pelaksanaan suatu kebijakan, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Banyumas melaksanakan kegiatan dengan melakukan pendistribusian tenaga pegawai kedalam tiga bidang satuan sehingga ketiga bidang ini dapat bekerjasama dengan bidang lainnya yang membentuk suatu budaya kerjasama yang baik

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan terdapat beberapa saran sebagai berikut : Undang-undang Pokok Agraria cukup bagus untuk beberapa hal. Dibatasi secara totalitas pada tahun 1960. Namun cocok dan sesuai sekali dengan zamannya. Waktu itu Indonesia masih menjalankan ekonomi agraris sehingga diberi nama Undang-undang Pokok Agraria. Ekonomi Indonesia saat itu masih didominasi pertanian. Sebagai landasan hukum untuk pendaftaran tanah pada waktu itu masih memadai.

Tetapi, banyak sekali hal-hal baru yang tidak dikenal pada saat itu. Misalnya hak untuk di bawah tanah, seperti yang digunakan untuk transportasi bawah tanah. Lalu pembatasan hak di atas tanah berkaitan tinggi bangunan, atau pengelolaan bank tanah. Berbagai adopsi teknologi mengenai tata ruang juga perlu diatur. Oleh karena itu, perlu sekali untuk melakukan revisi beberapa pasal yang sudah tidak cocok lagi. Banyak hal berubah di berbagai bidang dan aspek kehidupan. Indonesia tidak bisa selalu bergantung pada negara lain. Perlu ada kebijakan tata ruang untuk mengamankan sumber-sumber pangan dalam negeri. Antara pengembangan lahan sektor industri dan pengamanan lahan sumber-sumber pangan perlu seimbang. Perlu ada keseimbangan misalnya soal lahan di Jawa yang subur, mana yang tetap dijadikan sawah dan mana untuk industri.

## **Ucapan Terima Kasih**

Jurnal ini didedikasikan kepada penyelenggara dan peserta program PTSL yang telah ikut serta dalam program PTSL ini, juga terimakasih kepada semua pihak yang terlibat dalam pengerjaan jurnal penelitian ini.

## **Pendanaan**

Penulis tidak menerima bantuan pembiayaan untuk penelitian, kepenulisan (*authorship*), dan publikasi dari pihak manapun.

## **Daftar Pustaka**

- Ningrum, S. 2008. *Pengaruh Implementasi Kebijakan Pertahanan Terhadap Struktur Penguasaan Tanah dan Dampaknya Terhadap Kesejahteraan Petani di Kabupaten Garut dan Subang*. *Jurnal Kependudukan*, 10, 23-33.
- Abdurrahman. 2000 *Beberapa Aspek tentang Hukum Agraria*, Penerbit Alumni Bandung.
- Mustopadidjaja 2003 *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Noer Fauzi. 2001. *Prinsip-prinsip Reforma Agraria : Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*. Yogyakarta. Laperia Pustaka Umum.
- Endang Suhendar, et al. 2002. *Menuju Keadilan Agraria : 70 tahun Gunawan Wiradi*. Bandung. Yayasan Akatiga.
- Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan, Petunjuk Teknis Pengukuran Dan Pemetaan Bidang Tanah Sistematis Lengkap, Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, 2018.

Direktorat Jenderal Hubungan Hukum Keagrariaan, Petunjuk Teknis tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2018.

Direktorat Jenderal Hubungan Hukum Keagrariaan, Petunjuk Teknis Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Bidang Yuridis, Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, 2017

## **Daftar Informan**

Edi Tamtomo – Kasi Penataan Pertanahan BPN Banyumas

Muhammad Efendi – Kasi Infrastruktur Pertanahan BPN Banyumas

Arky Gilang Wahab – Direktur PT. Aeromap Prosperindo Geotekno

## **Tentang Penulis**

**Aulia Tegar Wijaya** adalah Mahasiswa Departemen Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro.