

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah adalah aspek penting bagi kehidupan manusia, mengingat sifat alamiah manusia membutuhkan tanah sebagai tempat tinggal, tempat beraktivitas, dan mencari penghidupan, sehingga keterikatan antara manusia dan tanah tidak dapat dipisahkan. Menurut Monoarfa (2019) tanah memiliki nilai ekonomis bagi manusia dan bagi pemerintah, tanah merupakan suatu hal penting yang dapat dikelola untuk pembangunan negara. Kegunaan tanah bagi kepentingan umum sangat penting sehingga orang-orang maupun para badan hukum akan menuntut diberikannya jaminan kepastian hukum pada tanah tersebut. Tanah juga memegang peranan penting dalam kehidupan masyarakat. Karena hal itu maka setiap orang akan berusaha penuh memiliki hak tanah untuk kehidupannya (Nurhidayati & Silpia, 2018). Manusia akan melakukan berbagai hal dan cara untuk dapat menguasai tanah sekalipun dapat dilakukan dengan cara melanggar hukum. Untuk itu dibutuhkan sertifikat tanah sebagai sebuah bukti yang kuat atas kepemilikan tanah (Suyikati, 2019).

Sejak diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Terkait Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria berlakulah Hukum Agraria Nasional yang mencabut peraturan serta keputusan yang telah dibuat pada masa Pemerintahan Hindia Belanda, seperti *Agrarische Wet Stb.* 1870 Nomor. 55 dan *Agrarische Besluit Stb.* 1870 Nomor. 118.1. Keberadaan UUPA dengan hal ini sangat diharapkan dapat

memberikan sebuah kepastian hukum terkait hak-hak atas tanah bagi rakyat Indonesia seluruhnya, pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi salah satu tujuan di undangkan UUPA mempunyai dua cara untuk mewujudkannya sebagaimana yang dikemukakan oleh Santoso (2012:277-278), yaitu: 1) adanya perangkat hukum yang sudah tertulis dengan jelas dan lengkap yang akan dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa serta ketentuan-ketentuannya, serta 2) penyelenggaraan pada pendaftaran tanah akan memungkinkan bagi pemegang hak tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dimilikinya, dengan bagi pihak yang memiliki kepentingan seperti pada calon pembeli dan calon kreditur, untuk dapat memperoleh keterangan-keterangan yang diperlukan terkait dengan tanah yang menjadi sebuah objek untuk perbuatan sebuah hukum yang akan dilakukan, dan juga bagi pemerintah untuk dapat melaksanakan kebijakan pertahanan.

Lebih lanjut, sebagaimana telah tercantum pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang adanya peraturan dasar pokok-pokok agrarian, disini pemerintah telah mencangangkan sebuah program untuk percepatan pendaftaran pada tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap atau yang disebut dengan PTSL sampai pada tahun 2025. Presiden Jokowi telah mengamanatkan Instruksi Presiden (Inpres) Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Terkait Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia yang kemudian diikuti oleh peraturan menteri melalui Kementerian Agraria serta Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia mengeluarkan program untuk memudahkan masyarakat pengurusan sertifikat hak atas sebuah

tanah sebagaimana diatur Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang tercantum pada Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Peraturan menteri tersebut dimaksudkan sebagai sebuah pedoman dalam pelaksanaan kegiatan PTSL yang akan dilaksanakan dari desa ke desa di wilayah kabupaten dan kelurahan-kelurahan pada wilayah perkotaan yang akan meliputi semua bidang tanah di seluruh wilayah NKRI. Selain itu, peraturan juga bertujuan untuk mewujudkan sebuah kepastian hukum dan perlindungan atas hak tanah masyarakat yang diberikan berlandaskan dengan asas kesederhanaan, kecepatan, kelancaran, keamanan, keadilan, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga nantinya dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran pada masyarakat serta ekonomi negara, dan juga mengurangi juga mencegah adanya sengketa dan konflik pertanahan.

PTSL adalah kegiatan terkait dengan pendaftaran tanah yang untuk pertama kali dilakukan dengan serentak bagi segala obyek pendaftaran pada tanah di seluruh wilayah Indonesia satu wilayah desa maupun kelurahan atau lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan serta penetapan terkait dengan kebenaran pada data fisik dan data yuridis mengenai satu atau terkait dengan beberapa objek pendaftaran pada tanah dan keperluan pendaftarannya (Juliani & Laksana, 2021). Percepatan pendaftaran tanah melalui Program PTSL, membuat Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dituntut untuk menghasilkan produk pendaftaran tanah dengan kualitas yang baik, oleh karena itu diperlukan daya dukung yang luar biasa terkait dengan aspek Sumber Daya

Manusia (SDM) unggul sehingga tidak akan menimbulkan masalah nantinya.

Program ini diadakan bertujuan untuk memberikan sebuah jaminan kepastian hukum atas tanah kepada para pemegang hak atas tanah yang dimilikinya, dan juga memberikan kepastian hukum serta perlindungan hukum hak atas tanah yang dimiliki secara pasti, sederhana, cepat, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel sehingga dapat diubah menjadi objek hak tanggungan sebagai sebuah jaminan untuk mendapatkan modal usaha bagi masyarakat, serta merupakan sebuah bagian dari pelaksanaan reforma agraria (Rachma, 2019).

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan sebuah badan pemerintahan yang mencanangkan program PTSL (Monoarfa, 2019). Untuk itu Kementerian ATR/BPN yang berperan sebagai sebuah institusi administrasi pertanahan, sejak 2017 masih terus gencar untuk melakukan PTSL di NKRI dengan target yang dituju pada tahun 2025 yang akan membuat seluruh tanah di Indonesia sudah terdaftar. Capaian- capaian yang dilakukan pada pendaftaran tanah melalui PTSL selalu naik setiap tahunnya, dengan bukti sejak 2017 terdaftar kurang lebih sebanyak 5,4 juta bidang, pada tahun 2018 sebanyak 9,3 juta bidang dan meningkat terus pada 2019 menjadi 11,2 juta bidang. Pada 2020 yang lalu, walaupun tidak mencapai target yang telah ditentukan karena adanya pandemi Covid-19 yang melanda hanya dapat terealisasi 6,8 juta bidang (Biro Hubungan Masyarakat Kementerian ATR/BPN, 2021).

Pengurusan akta tanah jika tidak mengikuti program PTSL maka biaya pengukuran tanah mengacu pada pasal 4 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 128 Tahun 2015 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak

Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Jika dibandingkan dengan pembiayaan pengurusan sertifikat tanah melalui Program PTSL dimana hanya membutuhkan biaya sebesar Rp 150.000 untuk wilayah Jawa dan Bali. Biaya tersebut diungkapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kanwil Jawa Timur, Heri Santoso. Lebih lanjut biaya tersebut digunakan, untuk patok, materai, surat-surat oleh desa/kelurahan.

Berdasarkan hasil survei kepuasan masyarakat yang dilakukan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional menghasilkan nilai indeks kepuasan masyarakat terhadap pelayanan pertanahan pada kabupaten/kota diperoleh angka nasional sebesar 76,35 berarti terdapat peningkatan dari nilai tahun 2017 (sebesar 72,47), termasuk kategori “kurang baik”. Hasil tersebut mengindikasikan bahwa program yang telah diimplementasikan belum berjalan secara optimal.

Disisi lain, dari penelitian yang telah dilakukan oleh Mujiburohman (2018) dihasilkan bahwa meskipun berbagai regulasi rangka sebagai payung hukum PTSL telah dikeluarkan dan kerjasama atau koodinasi antar instansi sudah dibangun serta berbagai kemudahan/terobosan sudah dibuat, namun sebuah tataran implementasi, masih ada hambatan-hambatan pelaksanaan PTSL yang berorientasi pada target kuantitas yang memungkinkan adanya pengabaian pada kualitas. Hambatan berupa sebuah Biaya Pajak atas Tanah (PPh dan BPHTB), SDM, sarana prasarana, tanah absentee, tanah kelebihan maksimum, dan tanah terlantar, masalah pengumuman data fisik dan data yuridis.

Kota Surabaya sebagai kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia menjadi wilayah dengan tingkat kepadatan penduduk yang menuntut kebutuhan akan tanah sebagai tempat tinggal, sebagai sarana dan prasarana serta fasilitas pendukung kegiatan masyarakat. Apalagi perkembangan di bidang perindustrian, perdagangan, dan perkantoran yang sangat pesat. Namun, ketersediaan lahan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan serta kebutuhan masyarakat yang ada sangatlah terbatas. Dengan demikian, hal ini menjadi tantangan bagi pemerintah Kota Surabaya untuk dapat lebih mempertimbangkan persoalan pertanahan.

Untuk mewujudkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kegiatan PTSL, Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Timur menetapkan lokasi penyebaran target PTSL di Kota Surabaya. Penetapan ini dilakukan sebagaimana yang tertuang pada Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Pelaksanaan kegiatan PTSL ini sendiri didukung penuh oleh Wali Kota Surabaya Tri Rismaharini sewaktu masih menjabat dahulu dan didukung pula oleh Ery Cahyadi yang saat ini menjabat sebagai Walikota Surabaya (Roosa, 2021).

Selama ini Pemerintah Kota Surabaya bersama jajarannya mendukung penuh berbagai upaya dari BPN Jawa Timur. Apalagi, selama ini hubungan Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya dengan Kantor BPN I dan II dinilai baik dan saling mendukung. Harapannya adalah ketika PTSL ini dilaksanakan maka sinergi dan hubungan yang harmonis antar *stakeholder* ini akan terus terjalin dengan baik.

Namun demikian, penanganan aset yang dimiliki Pemerintah Kota Surabaya rumit, seperti pernyataan Wali Kota Surabaya Tri Rismaharini yang juga sebagai Presiden UCLG ASPAC humas.surabaya.go.id (2020):

“Sebenarnya menangani aset Pemkot Surabaya selama ini bisa dibilang rumit. Apalagi status tanah tersebut milik perorangan. Namun begitu, Pemerintah memastikan akan berusaha semaksimal mungkin membantu dengan melibatkan lurah-lurah se-Surabaya. Tentu tanah perorangan itu pengawalannya tidak seketat tanah aset pemerintah kota. Tapi permasalahan seperti itu rupanya juga terjadi di berbagai kota besar. Staf kami pun ada yang di sana (BPN I dan II) untuk membantu.”

(<https://humas.surabaya.go.id/2020/09/22/wali-kota-risma-dukung-penuh-program-pts/> diakses pada 29 November 2021, pukul 22:05 WIB).

Dari kutipan berita di atas, diketahui pengamanan administrasi berupa pencatatan/inventarisasi aset, sertifikasi dan pengamanan fisik berupa pemasangan pagar, papan, patok merupakan upaya yang terus menerus dilakukan oleh Pemkot Surabaya melalui Kantor Pertanahan Kota Surabaya meningkatkan pengelolaan tanah aset bagi pembangunan untuk kepentingan umum, namun masih terdapat aset tanah maupun bangunan yang belum diamankan secara administrasi dan fisik.

Melansir berita [Liputan6.com](https://liputan6.com) (2020), implementasi program PTSL di Kota Surabaya melibatkan Lurah se-Surabaya program PTSL. Hal ini dikarenakan dalam menangani pertanahan di Kota Surabaya cukup rumit, terlebih jika status tanah itu milik perorangan. Oleh karena itu, keterlibatan lurah se-Surabaya dapat menjadi solusi untuk memudahkan upaya tersebut. Berikut pernyataan Kepala Kantor Wilayah (Kakanwil) BPN Provinsi Jatim Jonahar yang dikutip [Liputan6.com](https://liputan6.com):

“Program ini berfungsi untuk mengetahui dan mengidentifikasi status kepemilikan tanah termasuk unsur geografisnya. Jadi misalnya kalau kita melempar batu kemudian jatuh dititik koordinat mana, itu sudah ada datanya dan semuanya jelas. Apakah itu sengketa atau tidak. Ia menjelaskan saat ini

nilai tanah masih berbasis zona. Contohnya zona daerah A bernilai sekian. Namun, setelah ini tidak lagi demikian, sebab bisa diketahui nilai langsung setiap bidang tanah. Terkait mekanisme pendataan, jajaran dari kelurahan di Surabaya akan turun bersama dengan petugas BPN untuk mengidentifikasi wilayah tersebut.”

(<https://surabaya.liputan6.com/read/4363924/dukungan-lurah-se-surabaya-untuk-program-bpn> diakses pada 2 Februari 2022, pukul 15:12 WIB).

Data dari Kantor Pertanahan Kota Surabaya, menargetkan 7.775 sertifikat program PTSL. Jumlah tersebut dikarenakan pada tahap dua target sertifikat bertambah kuota sebesar 700 sertifikat tanah dan hingga tahun 2021 ini, Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1 telah memetakan sebanyak 50 ribu bidang tanah. Pemetaan ini akan memudahkan penataan tanah-tanah untuk meminimalisir persoalan. Berikut ini rekapitulasi data Program PTSL di Kota Surabaya berdasarkan per kelurahan kurun waktu tahun 2017-2020:

Tabel 1. 1
Rekapitulasi Singkat Implementasi Program PTSL di Kota Surabaya Berdasarkan Kelurahan Tahun 2017-2020

No	Kelurahan	Tahun							
		2017		2018		2019		2020	
		Target PBT	Target SHAT	Target PBT	Target SHAT	Target PBT	Target SHAT	Target PBT	Target SHAT
1.	Sememi	3.043	3.035	2.500	2.500	530	0	1.841	0
2.	Kandangan	1.515	1.500	1.000	1.000	1.464	0	0	0

Keterangan: PBT (Pemetaan Bidang Tanah)

SHAT (Sertifikat Hak Atas Tanah)

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Surabaya (2022)

Data Diolah Penulis, Februari (2022)

Lanjutan tabel 1.1.

No	Kelurahan	Tahun							
		2017		2018		2019		2020	
		Target PBT	Target SHAT	Target PBT	Target SHAT	Target PBT	Target SHAT	Target PBT	Target SHAT
3.	Wonokromo	1.066	1.065	0	0	3.345	0	0	0
4.	Tegalsari	18	0	0	0	978	0	0	0
5.	Kebonsari	12	0	680	826	737	0	0	0
6.	Manukan Wetan	6	0	0	0	1.222	0	0	0
7.	Menanggal	2	0	200	193	0	0	0	0
8.	Dukuhpakis	2	0	0	0	2.263	0	46	795
9.	Kedungdoro	1	0	0	0	2.365	0	0	0
10.	Lontar	1	0	0	0	4.125	0	14	1.500
11.	Bendulmersi	1	0	0	0	1.052	0	40	95
12.	Gayungan	1	0	320	317	0	0	0	0
13.	Dukuh Menanggal	1	0	329	414	0	0	0	0
14.	Tandes	1	0	592	592	744	0	0	0
15.	Karangpoh	-	-	376	376	0	0	59	0
16.	Manukan Kulon	-	-	694	694	1.396	0	0	0
17.	Banjar Sugihan	-	-	680	680	0	0	105	0
18.	Romokalisari	-	-	130	130	0	0	187	0
19.	Tambakoso Wilangan	-	-	289	289	0	0	362	0
20.	Simomulyo	-	-	780	1.023	1.685	0	0	0
21.	Simomulyo Baru	-	-	1.850	1.850	561	0	0	0
22.	Babat Jerawat	-	-	1.740	1.740	490	0	259	0
23.	Pakal	-	-	2.705	2.705	1.215	0	16	0
24.	Benowo	-	-	1.900	1.900	905	0	0	0
25.	Sumberejo	-	-	1.070	1.070	1.660	0	0	0
26.	Made	-	-	949	949	707	0	0	0
27.	Jambangan	-	-	350	295	0	0	0	0
28.	Karah	-	-	875	976	0	0	0	0
29.	Karang Pilang	-	-	-	-	645	0	0	0
30.	Warugunung	-	-	-	-	1.159	0	0	0

Keterangan: PBT (Pemetaan Bidang Tanah)

SHAT (Sertifikat Hak Atas Tanah)

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Surabaya (2022)

Data Diolah Penulis, Februari (2022)

Lanjutan tabel 1.1.

No	Kelurahan	Tahun							
		2017		2018		2019		2020	
		Target PBT	Target SHAT	Target PBT	Target SHAT	Target PBT	Target SHAT	Target PBT	Target SHAT
31.	Kebraon	-	-	-	-	1.898	0	0	0
32.	Kedurus	-	-	-	-	999	0	0	0
33.	Siwalan Kerto	-	-	-	-	1.081	0	0	347
34.	Jemur Wonosari	-	-	-	-	1.855	0	0	340
35.	Margorejo	-	-	-	-	860	0	0	13
36.	Sidosermo	-	-	-	-	1.787	0	23	370
37.	Sawungaling	-	-	-	-	635	0	124	0
38.	Jagir	-	-	-	-	533	0	0	0
39.	Ngagel Rejo	-	-	-	-	93	0	0	0
40.	Ngagel	-	-	-	-	719	0	0	0
41.	Darmo	-	-	-	-	1.139	0	0	0
42.	Keputran	-	-	-	-	1.010	0	0	0
43.	Dr. Sutomo	-	-	-	-	1.909	0	0	0
44.	Wonorejo	-	-	-	-	501	0	0	0
45.	Pakis	-	-	-	-	2.125	0	282	0
46.	Putat Jaya	-	-	-	-	4.292	0	83	1.250
47.	Banyu Urip	-	-	-	-	4.129	0	0	1.790
48.	Kupang Kerajan	-	-	-	-	2.065	0	56	675
49.	Petemon	-	-	-	-	2.671	0	105	500
50.	Sawahana	-	-	-	-	1.871	0	0	200
51.	Balongsari	-	-	-	-	716	0	0	0
52.	Bangkingan	-	-	-	-	1.366	0	0	0
53.	Lidah Wetan	-	-	-	-	2.290	1.450	0	0
54.	Lidah Kulon	-	-	-	-	2.540	1.300	0	0
55.	Jeruk	-	-	-	-	1.505	1.050	0	0
56.	Lakarsantri	-	-	-	-	612	0	0	0
57.	Sumur Welut	-	-	-	-	710	350	0	0
58.	Pagesangan	-	-	-	-	1.152	0	0	0
59.	Gunungsari	-	-	-	-	1.621	0	0	0
60.	Pradah Kali Kendal	-	-	-	-	2.082	0	0	0
61.	Wiyung	-	-	-	-	1.263	0	0	0

Keterangan: PBT (Pemetaan Bidang Tanah)

SHAT (Sertifikat Hak Atas Tanah)

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Surabaya (2022)

Data Diolah Penulis, Februari (2022)

Lanjutan tabel 1.1.

No	Kelurahan	Tahun							
		2017		2018		2019		2020	
		Target PBT	Target SHAT	Target PBT	Target SHAT	Target PBT	Target SHAT	Target PBT	Target SHAT
62.	Jajar Tunggal	-	-	-	-	849	0	0	0
63.	Babatan	-	-	-	-	2.833	0	0	0
64.	Balasumprik	-	-	-	-	831	0	0	0
65.	Asemrowo	-	-	-	-	2.820	0	0	0
66.	Genteng Kalianak	-	-	-	-	691	0	198	0
67.	Tambak Sari Roso	-	-	-	-	100	0	0	0
68.	Suko manunggal	-	-	-	-	1.612	0	0	0
69.	Tanjungsari	-	-	-	-	953	0	0	0
70.	Sonok wuenan	-	-	-	-	990	0	0	0
71.	Putat Gede	-	-	-	-	498	0	0	0
72.	Sambi Kerep	-	-	-	-	3.540	1.850	0	0
73.	Beringin	-	-	-	-	1.240	1.000	0	0

Keterangan: PBT (Pemetaan Bidang Tanah)

SHAT (Sertifikat Hak Atas Tanah)

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Surabaya (2022)

Data Diolah Penulis, Februari (2022)

Berdasarkan tabel di atas, pada tahun 2017 kelurahan yang hanya mengikuti program PTSL hanya berjumlah 14 kelurahan sedangkan 59 masih belum mengikuti. Kemudian pada tahun 2018 bertambah menjadi 28 kelurahan. Adapun di tahun 2019 telah terdata 73 kelurahan yang mengikuti program PTSL. Wilayah kelurahan dengan target pemetaan bidang tanah (PBT) tertinggi adalah Kelurahan Sememi, sedangkan target PBT terendah adalah Tambak Sari Roso. Meskipun Kelurahan Sememi menjadi wilayah PBT tertinggi, akan tetapi berbanding terbalik dengan realisasi sertifikat hak atas tanah (SHAT). Hal ini dibuktikan dari jumlah target PBT di Kelurahan Sememi kurun waktu tahun 2017-2020 sebanyak 7.914 bidang tanah, yang terealisasi hanya 5.535 bidang tanah dan pada tahun 2021

Kelurahan Sememi memiliki target pemetaan bidang tanah sebanyak 932 bidang tanah, dengan realisasi sertifikat hak atas tanah sejumlah 668 bidang tanah. Jumlah tersebut tentu menimbulkan pertanyaan, oleh karena itu dalam penelitian ini akan mengambil lokus penelitian di Kelurahan Sememi.

Melansir berita Suara-publik.com (2020), implementasinya program PTSL di Kelurahan Sememi didapatkan pemberitaan perihal adanya Pungli PTSL yang terjadi di RW 01 Kelurahan Sememi. Merespon kejadian tersebut, Lembaga Swadaya Masyarakat GCW akan melaporkan Panitia PTSL kepada Kepolisian ataupun Kejaksaan Negeri Surabaya. Ketua LSM GCW Sahar Sultur mengaku sudah mengantongi bukti-bukti dan para saksi perihal pungli PTSL. Berikut pernyataannya:

“Kita sudah susun semua dan segera berkas ini akan kita kirimkan ke Kepolisian ataupun Kejaksaan. Saat ditanyakan apakah ada keterlibatan pihak Kelurahan pungli tersebut, Sultur menduga Pihak Kelurahan pasti tahu adanya kegiatan pungli tersebut. Biar nanti Penegak hukum yang bekerja, yang pasti akan kita kawal sampai selesai. Ada 1500 an bidang mas di sana dan perbidang dikenakan biaya 400 sampai 600 ribu, itu kan sudah jelas sisanya pungli karena pemerintah telah mematok biaya 150 Ribu perbidangnya.”

(<https://suara-publik.com/detailpost/lsm-gcw-akan-laporkan-panitia-pts-kelurahan-sememi-rw-1> diakses pada 19 Februari 2022 pukul 02:00 WIB).

Seperti sebelumnya yang telah diberitakan, bahwasanya Program pemerintah yang berupa PTSL ini adalah untuk mendata dan mengurus sertifikat tanah ataupun rumah untuk masyarakat, dan sesuai SKB tiga Menteri, Pihak BPN telah memutuskan biaya pendaftaran tersebut sebesar 150 Ribu Rupiah. Namun, Panitia PTSL RW 01 Kelurahan Sememi memungut biaya sebesar 400 sampai 600 Ribu Rupiah perbidangnya dan tercatat pada 2018 lalu di RW 01 sendiri terdapat 1500 bidang yang ikut program PTSL.

Target-target PTSL tersebut bukan merupakan pekerjaan mudah, banyak pihak beranggapan bahwa program PTSL hanyalah sebuah ambisi, pencitraan, dan kepentingan politik sesaat, karena anggapan ini akan merujuk pada hasil pendaftaran tanah yang selama ini masih kurang dari 50 persen tanah yang sudah terdaftar. Apabila dilakukan analisis lebih mendalam, maka penyebab utamanya adalah *political will* pemerintah, program-program pendaftaran tanah sebelumnya dilaksanakan dalam tataran kementerian, bukannya dalam puncak pemerintahan yang tertinggi yaitu Presiden. Inilah yang mampu membedakan antara Program PTSL dengan program-program yang sudah dijalankan sebelumnya, presiden akan memantau, mengevaluasi serta turun tangan langsung dalam pembagian sertifikat pelaksanaan PTSL ini (Mujiburohman, 2018).

Adanya penelitian terdahulu yang menjadi bahan rujukan peneliti yaitu milik Lika & Sholichah (2020) yang berjudul Implementasi Kebijakan PTSL di Desa Medaeng Kecamatan Waru Kabupaten Sidoarjo. Penelitian tersebut membahas topik serupa yaitu kebijakan PTSL namun memiliki lokus yang berbeda yaitu Desa Medaeng Kecamatan Waru Kabupaten Sidoarjo serta tahun penelitian yang berbeda yaitu tahun 2020. Selain itu, dalam penelitian tersebut tidak terdapat menggunakan teori efektivitas melainkan teori implementasi. Hasil penelitian ini telah menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan program PTSL di Waru Kabupaten Sidoarjo Desa Medaeng saat ini baru pada tahap pendaftaran. Sehingga hal ini belum berhasil karena masih pada tahap pendaftaran dan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan PTSL di Waru Kabupaten Sidoarjo merupakan faktor pendukung yang terdiri atas struktur birokrasi. Sedangkan faktor

penghambatnya berupa komunikasi (*Communications*) dan sikap (*dispositions* atau *attitudes*).

Berbeda dengan penelitian terdahulu yang terdapat di atas, pada penelitian ini berkaitan dengan efektivitas program PTSL tersebut. Dalam mengukur efektivitas program, Makmur (2015:7) bukunya efektivitas kebijakan kelembagaan Maun (2020) berpendapat bahwa efektivitas dapat diukur dari beberapa hal yaitu: a) Ketepatan waktu; b) Ketepatan perhitungan biaya; c) Ketepatan dalam pengukuran; d) Ketepatan dalam menentukan pilihan; e) Ketepatan berfikir; f) Ketepatan melakukan perintah; g) Ketepatan menentukan tujuan; dan h) Ketepatan sasaran. Oleh karena itu, program PTSL ini menarik untuk diteliti mengingat terkait penerapannya yang memiliki efisiensi biaya dan menghemat waktu. Berkaitan dengan indikator efektivitas, hal tersebut sejalan dengan kriteria ketepatan waktu dan ketepatan perhitungan biaya yang mana pengurusan akta tanah tidak membutuhkan proses yang lama serta biaya yang dikeluarkan lebih sedikit dibanding pengurusan akta tanah melalui notaris.

Selain itu, apabila warga mengurus akta tanah melalui program PTSL maka sertifikat tanah dapat digunakan sebagai modal berwirausaha melalui agunan kredit, dan bunga yang dihasilkan lebih sedikit. Hal ini sesuai dengan indikator ketepatan tujuan dimana warga ketika mengurus sertifikasi tanah melalui program PTSL, tidak hanya hemat waktu dan tenaga yang didapatkan melainkan benefit dari sertifikat tanah tersebut dapat dijadikan warga untuk meningkatkan perekonomian. Berdasarkan fenomena di atas penulis tertarik mengangkat judul **“Efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Mewujudkan**

Kepastian Dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Masyarakat (Studi Kasus di Kelurahan Sememi Kota Surabaya)”.

1.2. Rumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang yang telah dibahas sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana efektivitas program PTSL dalam mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat di Kelurahan Sememi Kota Surabaya?”

1.3. Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah yang telah dibuat, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan program PTSL dalam mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat di Kelurahan Sememi Kota Surabaya.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Sebagai bentuk pengembangan dari konsep efektivitas pelayanan publik yang digunakan untuk menganalisis tentang permasalahan pengurusan sertifikasi tanah yang terjadi khususnya di wilayah Kelurahan Kota Surabaya.

1.4.2. Manfaat Praktis

1. Bagi Masyarakat

Masyarakat Kota Surabaya dapat mengetahui program PTSL sehingga bisa menambah pemahaman mengenai *output* yang dihasilkan.

2. Bagi Pemerintah (Kantor Pertanahan Kota Surabaya dan Kelurahan Sememi)

Menjadi bahan diskusi, referensi dan bisa dijadikan sebagai koreksi terhadap

program-program PTSL dan dapat digunakan untuk pertimbangan dalam merumuskan rancangan kebijakan di masa yang akan datang.

3. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Sebagai bahan referensi yang dapat dimanfaatkan sebagai bahan acuan oleh peneliti selanjutnya yang ingin mengembangkan kajian serupa terkait efektivitas program.

4. Bagi Peneliti

Diharapkan dapat menambah wawasan peneliti serta sebagai jawaban dalam memecahkan permasalahan yang ada, mengingat tanggung jawab dan domain ilmu peneliti. Selain itu, juga sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana pada program studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.