

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dapat dikatakan bahwa hampir semua kegiatan manusia, baik secara langsung maupun tidak langsung, membutuhkan tanah karena tanah merupakan kebutuhan yang sangat mendasar bagi kehidupan manusia dan memungkinkan manusia untuk melakukan kegiatan di atas tanah sehingga manusia selalu berhubungan dengan tanah. Kebutuhan akan tanah terus meningkat setiap tahunnya. Hal ini sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan peningkatan kebutuhan lain yang berhubungan dengan tanah.

Pemenuhan kebutuhan masyarakat dan pencapaian kesejahteraan masyarakat, menurut (Ma'ruf et., al 2008). Hal ini benar adanya karena adanya suatu pembangunan membutuhkan perubahan yang substansial, terutama yang berkaitan dengan aktivitas masyarakat. Tidak hanya menyederhanakan berbagai hal, tetapi lebih banyak elemen yang ditemukan dalam jenis dampak buruk yang disebabkan oleh kepadatan penduduk yang tinggi.

Keberlangsungan eksistensi manusia bergantung pada sejumlah elemen penting, termasuk tanah; hak ini muncul karena tanah merupakan sumber kesejahteraan, kekayaan, dan kehidupan. Manusia membutuhkan tanah yang sesuai dengan kebutuhannya, baik untuk tempat tinggal maupun untuk pertanian. Hal ini

mengimplikasikan bahwa tugas negara adalah untuk menjamin kesejahteraan dan kemakmuran warganya. Menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Banyak bidang tanah di Indonesia masih belum terdaftar hingga saat ini, sebagaimana dibuktikan oleh temuan yang dibuat beberapa dekade yang lalu bahwa pendaftaran tanah secara nasional belum optimal. Badan Pertanahan Nasional (BPN) menerapkan sejumlah strategi percepatan pendaftaran tanah untuk mengatasi hal ini. Bidang tanah yang belum terdaftar masih menjadi sumber utama kesulitan pertanahan meskipun berbagai strategi telah dilakukan untuk mempercepat pendaftaran tanah. Untuk mempercepat pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, Presiden Joko Widodo secara lisan memerintahkan agar target sertifikasi tanah adalah 5 juta bidang tanah di tahun 2017, 7 juta bidang tanah di tahun 2018, dan 9 juta bidang tanah di tahun 2019. Menurut Sofyan A. Djalil, Kepala Badan Pertanahan Nasional dan Menteri Agraria dan Tata Ruang, inisiatif Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dapat membantu mencapai target-target tersebut.

Skema sertifikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) diperkenalkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), sebuah lembaga pemerintah (Monoarfa, 2019). Oleh karena itu, badan administrasi pertanahan Republik Indonesia, Kementerian ATR/BPN, secara aktif melaksanakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sejak tahun 2017. Pada tahun 2025, seluruh tanah di Indonesia

diharapkan sudah terdaftar. Kantor Pertanahan Kota Surabaya I dalam hal ini memiliki wilayah kerja seluas 18.373 Ha (dari 33.048 Ha luas wilayah Kota Surabaya). Terdapat 75 kelurahan yang tersebar di 16 kecamatan. Terdapat 347.689 perkiraan properti yang terdaftar di Kantor Pertanahan Kota Surabaya I yang tertera dalam tabel berikut.

Tabel 1.1
Rekapitulasi Bidang Wilayah Kantor Pertanahan Kota Surabaya I

1.	344.904 Bidang	Terpetakan 99,19%
2.	2.785 Bidang	Belum Terpetakan 0, 81%
3.	296.378 Bidang	Bersertifikat 85, 24%

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Surabaya I (2022)

Beberapa faktor penting berikut ini, seperti yang dinyatakan oleh (Marryanti S et al., 2018) yang dikutip oleh BHUMI: Jurnal Hukum Agraria dan Pertanahan, harus dipertimbangkan ketika mengimplementasikan kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL): Memilih lokasi pendaftaran tanah, pengumpulan data, pengolahan data, dan pengaturan anggaran. Hal-hal tersebut merupakan elemen-elemen penting yang diperlukan untuk memberlakukan sebuah kebijakan.

Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sedang diimplementasikan, yang merupakan kegiatan atau pelaksanaan rencana yang telah direncanakan dengan cermat. Sebuah peraturan pemerintah menguraikan proses yang cermat dalam menciptakan strategi tersebut. Peraturan tersebut dikenal sebagai Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, atau Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (PTSL).

Seluruh desa/kelurahan di daerah dan kecamatan akan tercakup dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) untuk seluruh bidang tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut, Peraturan Menteri ini menjadi acuan. Peraturan Menteri ini berlaku bagi para pelaksana kebijakan. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah kegiatan pendaftaran tanah yang pada awalnya dilakukan secara serentak untuk seluruh wilayah Indonesia, serta desa, kelurahan, dan objek pendaftaran tanah lainnya yang setingkat. Kegiatan ini meliputi pengumpulan dan pendaftaran tanah. Sumber Daya Manusia (SDM) yang unggul sangat dibutuhkan dalam Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), yang harus dipenuhi oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) agar dapat menghasilkan produk pendaftaran tanah yang berkualitas. (SDM) memastikan bahwa masalah tidak akan muncul di kemudian hari.

Manusia berkomunikasi satu sama lain secara sosial dalam kerangka masyarakat, yang mencakup semua aspek eksistensi manusia. Keberadaan manusia penuh dengan komunikasi dalam setiap aspeknya (Tommy Frans Pandaleke dkk: 2020). Kemampuan sebuah peradaban untuk berkomunikasi, baik melalui cara yang optimal maupun tidak, sangat penting bagi kelangsungan hidupnya. Lebih jauh lagi, pelaksanaan program seperti Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) akan terhambat oleh pemerintah yang tidak melakukan sosialisasi yang memadai kepada warganya.

“SURABAYA.GO.ID-SURABAYA - Sikap Kurang Harmonisnya Kelurahan Dr. Soetomo di Protes Warga

“Kita harus selesaikan semuanya biar tidak ada mafia tanah di Kota Surabaya. Biat yang memilikilah yang berhak atas tanahnya, sehingga itu akan menjadi kunci keberhasilan kita semuanya. Hadirnya pemkot dan BPN sama, selama itu untuk kepentingan masyarakat, kita los dol”.

(<https://www.surabaya.go.id/id/berita/78842/serahkan-sertipikat-tanah-program-ptsl-wali-kota-eri-cahyadi-kita-harus-selesaikan-semuanya-biar-tidak-ada-mafia-tanah> diakses pada 21 Mei 2024, pukul 10.43 WIB)

Seperti yang terlihat dari kutipan berita di atas, mengurus semua bidang kehidupan masyarakat, termasuk Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), membutuhkan komunikasi yang sangat baik di seluruh lapisan masyarakat. Agar sebuah program dapat terlaksana, semua pemangku kepentingan harus berusaha keras. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menuntut adanya kerjasama antara masyarakat dan pemerintah, dan ketidakpedulian lurah merupakan salah satu contoh buruknya komunikasi yang menyebabkan hal tersebut.

Berdasarkan pengamatan awal penulis di lapangan, ada beberapa keluhan yang muncul di lapangan terkait pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Dr. Keluhan-keluhan tersebut antara lain sebagai berikut:

- a. Masih terdapat gugatan atau perselisihan mengenai bidang tanah yang tercantum dalam buku tanah.
- b. Terdapat kekurangan informasi mengenai bidang tanah, atau letaknya tidak tepat.
- c. Tidak ada pemilik untuk tanah yang telah diukur.
- d. Terdapat batas-batas yang tidak jelas pada bidang tanah yang harus dipetakan.

Pemerintah Kota Surabaya dan BPN (Badan Pertanahan Nasional) Jawa Timur harus berkolaborasi sebagai pelaksana untuk memastikan keberhasilan inisiatif Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Hubungan yang baik antara Kantor BPN Kota Surabaya I dan Pemerintah Kota Surabaya semakin mendorong hal ini. Dengan diperkenalkannya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ini, tujuan akhirnya adalah untuk memiliki Surabaya yang lebih baik dan lebih terstruktur dengan bantuan instan dari masalah-masalah yang berkaitan dengan tanah. Seperti pernyataan Lestari yang mengatakan:

“INFOPOL.COM, SURABAYA – Tanah di kelurahan Dr. Soetomo “Bagi masyarakat yang memiliki tanah di Kelurahan tersebut, harap segera mendaftarkan tanahnya melalui RT/RW setempat dengan membawa surat-surat tanah yang dimiliki, serta memasang patok tanda batas yang permanen”. (<https://www.infopol.co.id/2021/03/tanah-di-kelurahan-dr-soetomo-di.html/> diakses pada 25 Spetember 2022, pukul 15.00 WIB).

Dari artikel berita yang dikutip di atas, kita dapat menyimpulkan bahwa, asalkan peserta program memenuhi semua persyaratan, pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) bukanlah hal yang sulit. Tabel 1.2 mencantumkan beberapa persyaratan tersebut.

Tabel 1.2
Syarat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Kriteria	Jenis
Subjek	KTP, KK
Kriteria	Jenis
Surat Tanah	Letter C Akta jual beli Akta hibah Berita acara kesaksian

Objek	Tanda batas yang terpasang dan telah mendapat persetujuan pemilik berbatasan.
Pajak	Bukti setor BPHTB dan PPh
Umum	Surat permohonan: surat pernyataan peserta

Sumber: BPN Kota Surabaya I

“**ANTARNEWS.COM** - Program PTSL 2022, Syarat, Pengertian dan Prosedurnya Di Indonesia

“Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan bentuk komitmen Presiden Joko Widodo untuk memberikan kepastian hukum pada tanah milik warga.”

(<https://www.antarnews.com/berita/3883230/kanwil-bpn-jatim-mencapai-target-pts-l-sebanyak-121-juta-bidang-tanah> diakses pada 21 Mei 2024, pukul 15:12 WIB)

Demikian dari kutipan berita diatas, kita dapat mengetahui bahwa konsekuensi untuk mendapatkan kepastian hukum atas bidang tanah mereka, individu yang mengajukan pendaftaran tanah harus mengikuti semua instruksi dari kantor pertanahan setempat. Masyarakat juga harus menanggung biaya pengukuran dan pemetaan lahan, yang meliputi biaya lapangan, pengolahan data, administrasi, dan kontribusi ke kas negara.

Di Kelurahan Dr. Soetomo, Kota Surabaya, beberapa warga kurang bersemangat untuk mengurus sertifikasi tanah mereka karena kurangnya informasi tentang kepentingan pendaftaran tanah, seperti minimnya tanggapan terhadap petugas dari Kantor Pertanahan Surabaya I yang datang untuk membantu dalam proses Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Ini juga karena kekurangan minat masyarakat terhadap keuntungan dari kepemilikan sertifikat tanah. Berdasarkan pengamatan penulis, warga sering mengeluarkan dana hingga Rp 400.000 untuk

kebutuhan seperti pemasangan penanda batas, persiapan dokumen tanah (jika belum ada), Biaya Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (jika berlaku), transportasi, materai, fotokopi, legalisir, dan lain-lain.

Oleh karena itu, pembiayaan untuk mengurus sertifikat tanah melalui pelaksanaan kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), yang menetapkan biaya sekitar Rp 150.000 di wilayah Jawa dan Bali, seharusnya dapat diterapkan. Biaya tersebut mencakup penggunaan patok, materai, serta dokumen-dokumen yang diperlukan oleh kelurahan atau kelurahan. Namun, hal ini tampaknya tidak selaras dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 4 dari Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 128.

Jika tidak menggunakan program PTSL, biaya pengurusan akta tanah bergantung pada luas tanah. Untuk tanah dengan luas hingga 10 hektar, biayanya dihitung dengan rumus $(L/500 \times \text{HSBKu}) + \text{Rp } 100.000,00$. Sedangkan untuk tanah lebih dari 10 hektar hingga 1.000 hektar, biayanya dihitung dengan rumus $(L/4.000 \times \text{HSBKu}) + \text{Rp } 14.000.000,00$, dan untuk tanah lebih dari 1.000 hektar, biayanya dihitung dengan rumus $(L/10.000 \times \text{HSBKu}) + \text{Rp } 134.000.000,00$. Selain itu, terdapat biaya pemeriksaan tanah yang dihitung dengan rumus $\text{TPA} = (L/500 \times \text{HSBKPA}) + \text{Rp } 350.000$, biaya pendaftaran tanah pertama kali sebesar Rp 50.000, dan biaya transportasi, konsumsi, akomodasi (TKA) sebesar Rp 250.000. Semua biaya ini diatur dalam Pasal 4 dari Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Dalam hal biaya tersebut, tidak semua golongan masyarakat memiliki kemampuan untuk memenuhi persyaratan pembayaran yang dibutuhkan dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Hal ini menunjukkan bahwa tingkat ekonomi yang rendah merupakan kendala utama dalam hal sumber daya.

Pada setiap tahap proses Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), ada biaya yang harus dikeluarkan. Namun, beberapa tahapan tersedia secara gratis atau ditanggung oleh pemerintah. Tahapan ini termasuk penyuluhan, pengumpulan data tentang kepemilikan tanah, pengukuran lahan, pemeriksaan tanah, penerbitan Surat Keputusan (SK) mengenai hak atas tanah atau pengesahan data hukum dan fisik, penerbitan sertifikat, dan supervisi pelaporan. Di sisi lain, tahapan lain seperti penyediaan dokumen tanah, pembuatan dan pemasangan penanda batas, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), serta peralatan lainnya harus dibayar oleh peserta PTSL sendiri.

Berikut adalah langkah-langkah yang harus diikuti dalam menerapkan kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 tahun 2018:

- a. Perencanaan,
- b. Penetapan lokasi,
- c. Persiapan,
- d. Pembentukan dan penetapan ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan satuan tugas,

- e. Penyuluhan,
- f. Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis,
- g. Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak,
- h. Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahan,
- i. Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak,
- j. Pembukuan hak,
- k. Penerbitan sertifikat hak atas tanah,
- l. Pendokumentasian dan penyelesaian hasil kegiatan,
- m. Pelaporan.

Dalam tahapan implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), beberapa kendala teridentifikasi saat berpindah dari satu tahapan ke tahapan berikutnya. Sebagai contoh, dalam tahapan penyuluhan, hasil pengamatan menunjukkan bahwa masyarakat di Kelurahan Dr. Soetomo menunjukkan kurangnya minat terhadap kegiatan penyuluhan. Hal ini mengakibatkan ketidakefektifan proses penyuluhan yang diharapkan dapat memberikan informasi kepada seluruh masyarakat tentang pelaksanaan kebijakan PTSL.

Tabel 1.3
Rekapitulasi Singkat Implementasi Program PTSL di Kelurahan Dr.
Soetomo Berdasarkan Tahun 2017-2021

No	Kelurahan	Tahun							
		2017		2018		2019		2020	
		Target PBT	Target SHAT	Target PBT	Target SHAT	Target PBT	Target SHAT	Target PBT	Target SHAT

1.	Dr. Sutomo	-	-	-	-	1.909	0	0	0
		2021							
		Target PBT	Target SHAT						
		1	438						

Keterangan: PBT (Pemetaan Bidang Tanah)
SHAT (Sertifikat Hak Atas Tanah)

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Surabaya (2022) I

Penelitian dilakukan di Kelurahan Dr. Soetomo dengan tujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan partisipasi yang rendah dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Faktor-faktor yang diduga mempengaruhi termasuk masalah pembiayaan dan kurangnya komunikasi optimal yang menyebabkan kurangnya pengetahuan masyarakat tentang tahapan yang memerlukan pembayaran. Sebuah berita dari Suara Jatim News menunjukkan ketidaksesuaian antara narasi berita yang menyebutkan bahwa program sertifikat PTSL gratis di Kelurahan Dr. Soetomo Surabaya, sementara sebenarnya ada tahapan yang memerlukan pembayaran.

“SUARAJATIM.NEWS, SURABAYA – Tanah di Kelurahan Dr. Soetomo Surabaya Bisa Ikut Program Sertifikat Gratis PTSL

“Badan Pertanahan Nasional (BPN) 1 Kota Surabaya mengajak pemilik tanah di sejumlah di Kelurahan Dr. Soetomo Kecamatan Tegalsari untuk segera mengurus sertifikat tanahnya secara gratis melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)”.

(<https://suarajatim.news/tanah-di-kelurahan-dr-soetomo-surabaya-bisa-ikut-program-sertifikat-gratis-pts/> diakses pada 08 Oktober 2022 pukul 17.03).

Dari cuplikan berita tersebut, terdapat potensi kesalahpahaman antara Pemerintah Kota Surabaya dan masyarakat karena kurangnya penjelasan rinci tentang

proses serta biaya yang dibutuhkan untuk mengikuti Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Tujuan dari Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah untuk mempercepat proses pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, termasuk di Kelurahan Dr. Soetomo, Kota Surabaya. Namun, banyaknya kendala yang dihadapi oleh masyarakat dalam partisipasi mereka dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Dr. Soetomo menjadi motivasi bagi penulis untuk melakukan penelitian tentang implementasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di sana.

Dalam penggunaannya, penulis merujuk pada teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edward III sebagaimana dikutip oleh Asep Hegantara dkk. (2021). Menurut pandangan Edward III, implementasi kebijakan adalah salah satu tahap dalam siklus kebijakan publik, yang melibatkan empat faktor utama, yakni komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Oleh karena itu, kesuksesan suatu kebijakan yang diterapkan menjadi subjek menarik untuk diteliti oleh penulis.

Berdasarkan dengan latar belakang masalah, maka penulis menjadikan **“Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Dr. Soetomo Kota Surabaya”** sebagai judul penelitian karena implementasi merupakan standar ukuran untuk menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan yang diterapkan.

1.2 Rumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang yang telah dijabarkan diatas, maka rumusan masalah yang akan diambil dalam penelitian ini adalah “Bagaimana implementasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Dr. Soetomo Kota Surabaya?”

1.3 Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah yang telah ditetapkan sebelumnya, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Dr. Soetomo Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Sebagai bentuk kepedulian akademisi terhadap permasalahan mengenai implementasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kelurahan Dr. Soetomo Kota Surabaya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, penulis mengharapkan bahwa penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Penulis

Penelitian ini bermanfaat memperoleh gelar sarjana pada Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jawa Timur.

2. Bagi Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jawa Timur

Sebagai acuan materi untuk memberi manfaat bagi ilmu pengetahuan kepada mahasiswa-mahasiswa lain yang nantinya akan membahas mengenai implementasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) beserta permasalahan-permasalahannya mengenai proses pendaftaran tanah dalam mencapai kepastian hukum.

3. Bagi Kelurahan Dr. Soetomo

Penelitian ini diharapkan dapat meringankan sosialisasi terhadap masyarakat yang sekiranya melewatkan informasi dari pemerintah, menjadi bahan diskusi, dan juga bisa menjadi bahan koreksi terhadap pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) pada masa yang akan datang.