

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Era sekarang ini kebutuhan masyarakat akan tanah dari hari ke hari semakin bertambah sejalan dengan laju pertumbuhan dan pembangunan di segala bidang sedangkan di satu sisi luas tanah semakin terbatas. Kondisi inilah yang memicu permasalahan sengketa dalam masyarakat. Berharganya tanah bagi kehidupan, berbagai cara digunakan untuk memiliki dan menguasai sekalipun itu dilakukan dengan cara melanggar hukum.

Permasalahan sengketa pertanahan merupakan permasalahan yang terjadi di setiap wilayah daerah, begitu juga halnya di Kabupaten Ogan Komering Ulu. Konflik pertanahan yang seringkali terjadi adalah perselisihan lahan masyarakat akibat dari adanya tumpang tindih dengan beberapa perusahaan terbatas (PT).

Contoh konflik pertanahan yang belum lama mencuat adalah permasalahan lahan PT. Perkebunan Mitra Ogan. Diketahui bahwa PT. Perkebunan Mitra Ogan memiliki total areal perkebunan kelapa sawit seluas 23.315,13 Ha (dua puluh tiga ribu tiga ratus lima belas koma tiga belas). Terdiri dari kebun inti dan kebun plasma dengan HGU dan Non HGU dengan 3 (tiga) areal kebun kelapa sawit yaitu, Kebun Karang Dapo (Peninjauan), Kebun Musi Banyuasin dan Kebun Semidang Aji.¹

¹ Humas Kantahkaboku, "Fokus Group Discussion Penyelesaian Permasalahan Lahan Perkebunan PT.Perkebunan Mitra Ogan," Di akses dari: <https://kab-ogankomeringulu.atrbpn.go.id/berita-pertanahan/detail/21535/fokus-group-discussion-penyelesaian-permasalahan-lahan-perkebunan-pt.-perkebunan-mitra-ogan>. (Diakses Sabtu 23 September 2023).

Ketiganya terdapat berbagai macam permasalahan lahan diantaranya tumpang tindih lahan dengan hak milik warga, perbedaan fisik dengan HGU (Hak Guna Usaha) yang telah terbit, okupasi lahan (status tanah hanya dikuasai secara fisik tapi tidak dimiliki secara sah) oleh warga dan lahan yang belum disertifikatkan.

Terjadinya sengketa tanah akan sangat berdampak negatif secara ekonomi, sosial, politik serta ekologi. Hal ini tentunya sangat menghambat kegiatan perekonomian masyarakat maupun pihak terkait. Mengingat bidang tanah sangat bermanfaat bagi masyarakat maka dibutuhkan adanya aturan untuk mengatur berbagai hal penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan tanah. Oleh karena itu, potensi permasalahan sengketa pertanahan perlu disikapi agar tidak menjadi permasalahan yang lebih luas.²

Program Agraria untuk kegiatan pendaftaran tanah belum sepenuhnya selesai. Melihat potret pelaksanaan program Proyek Operasi Nasional (PRONA) 2016 kenyataannya belum sepenuhnya menyelesaikan masalah sengketa tanah. Masih timbul masalah lain terkait dengan proses pembuatan sertifikat yang berjalan dengan lambat dan berbelit-belit, tidak ada peraturan khusus tentang honor harian kerja untuk petugas desa sehingga masih banyak terjadi pungutan liar. Mengakibatkan hilang kepercayaan masyarakat terhadap instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN), dan memilih untuk tidak mengurus sertifikat tanah

² Lisnadia Nur Avivah, Sutaryono, Dwi Wulan Titik Andari, "Pentingnya Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Dalam Rangka Perlindungan Hukum Kepemilikan Sertifikat Tanah", (Jurnal Tunas Agraria, 5 (3), 197-210), (2022), Hlm 198. Diakses dari: <https://jurnaltunasagraria.stpn.ac.id/index.php/JTA/article/view/186>, [Diakses pada 26 Februari 2024].

mereka. Pokok permasalahan tersebutlah yang masih terus menjadi perhatian pemerintah.³

Demi mengurangi permasalahan sengketa tanah, masalah pelayanan sertifikat dan menyempurnakan peraturan sebelumnya Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.⁴ Sebagai upaya menjalankan Instruksi Pemerintah tersebut dikeluarkan aturan pelaksanaannya oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.⁵

Pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) merupakan salah satu inovasi program yang diluncurkan oleh Badan Agraria dan Tata Ruang melalui Kantor Pertanahan bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat serta mengurangi dan mencegah adanya sengketa tanah.

Program serupa dengan program PTSL adalah program Layanan Rakyat untuk Sertifikat Tanah (LARASITA) pada tahun 2009 dan program Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) pada tahun 2016. Ketiga program tersebut sama-sama

³ Fricsky Marantina Unmehopa, "Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah Melalui Proyek Operasi Nasional Agraria dalam Rangka Mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Kota Palangkaraya Provinsi Kalimantan Timur", (Jurnal Universitas Atma Jaya Yogyakarta), Hlm 1-11, (2016), Diakses dari: <http://e-journal.uajy.ac.id/id/eprint/10674>, [Diakses pada 6 Februari 2024].

⁴ Instruksi Presiden Republik Indonesia (PP) Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

⁵ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

memiliki tujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah masyarakat serta mempermudah masyarakat dalam mengurus pendaftaran tanah. Terdapat beberapa perbedaan dari ketiga program tersebut antara lain:

Tabel 1.1. Perbedaan Program LARASITA, PRONA dan PTSL

No	Nama Program	Peraturan	Karakteristik
1	Layanan Rakyat Sertifikat Tanah (LARASITA)	Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2009.	Program LARASITA mengedepankan pelayanan jemput bola yang dilaksanakan oleh BPN dalam bentuk mobil keliling dengan akses dan gerak cepat mengunjungi dan melayani sertifikasi pertanahan masyarakat dengan mengunjungi kelurahan dan desa-desa. Setiap unit mobil dilengkapi peralatan teknologi informasi dan komunikasi. Tujuan utama dari program ini adalah untuk mendekatkan pelayanan pertanahan kepada masyarakat, mengurangi beban biaya transportasi, menghilangkan campur tangan pihak ketiga, serta memberikan kepastian pelayanan pertanahan yang bertanggung jawab.
2	Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA).	Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2016.	Program PRONA merupakan pendaftaran tanah secara sporadik sehingga hanya tanah yang ikut PRONA dan sudah terdaftar saja yang bisa diukur dan dilakukan pendataan. Kuota atau target program PRONA terbatas menyesuaikan dengan anggaran dan kawasan yang prioritas. Program PRONA diperuntukan hanya untuk masyarakat tidak mampu, pembiayaan program

			PRONA gratis untuk biaya pengukuran bidang tanah, pemeriksaan tanah, pengesahan data fisik dan penerbitan sertifikat, namun untuk biaya yang dikeluarkan pemohon diluar dari biaya yang ditanggung pemerintah belum diatur secara jelas. Pengerjaan sertifikat prona membutuhkan waktu enam bulan.
3	Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).	Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018	Program PTSL merupakan pendaftaran tanah secara sistematis meskipun masyarakat tidak ikut dalam program PTSL tanah tersebut tetap akan diukur untuk kepentingan pemetaan tanah yang lengkap dan utuh di seluruh wilayah. Program PTSL diperuntukan untuk semua lapisan masyarakat yang belum mensertifikatkan tanah tanpa melihat kemampuan ekonomi. Kuota target sasaran program PTSL lebih banyak karena dari desa, kelurahan sampai ke kota-kota. Pembiayaan program PTSL gratis biaya yang ditetapkan bagi pemohon diluar tanggungan pemerintah ditetapkan maksimal 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah), jangka waktu pengerjaan program PTSL cukup singkat yakni 1-2 bulan.

(Sumber: Diolah Oleh Peneliti 2023)

Inovasi dari program PTSL ini adalah terletak pada biaya yang minim (gratis), semua lapisan masyarakat yang memiliki bidang tanah dapat mengikuti program ini, Serta penerbitan sertifikat yang cukup cepat sekitar 30 (tiga puluh

hari) sampai dengan 60 (enam puluh) hari masa kerja karena dilaksanakan secara serentak dari desa ke desa kelurahan hingga tingkat kota. Program (PTSL) ini cukup diminati oleh masyarakat dibandingkan dengan program PRONA karena program PTSL semua lapisan masyarakat dapat mengikuti tidak melihat dari segi ekonomi, minimnya biaya yang dikeluarkan hanya sekitar Rp 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) untuk biaya yang harus dikeluarkan pemohon untuk keperluan pribadi seperti materai, pemasangan batas patok tanah dan pengurusan surat Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Biaya untuk pengukuran bidang, pemeriksaan tanah, pengesahan data sampai dengan penerbitan sertifikat itu semua ditanggung oleh pemerintah melalui sumber pembiayaan daftar isian program anggaran (DIPA) Kementerian, Anggaran pendapatan belanja daerah (APBD), BUMN, BUMD dana masyarakat dan penerimaan lain yang sah.⁶

Kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut Kantor wilayah BPN adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Provinsi yang berada di bawah dan tanggung jawab langsung kepada Menteri. Demi menjalankan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk kantor Wilayah BPN tingkat Kabupaten/Kota yang berada di bawah dan tanggung jawab kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah BPN. Kantor Wilayah BPN tingkat Kabupaten/Kota ditingkat Kabupaten yang juga mengemban tugas atas program PTSL ini adalah Kantor Pertanahan Kabupaten Ogan Komering Ulu.

⁶ Keputusan Bersama Menteri (SKB) No.25 Tahun 2017 Tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis

Berdasarkan data pelaksanaan program PTSL ini di Kabupaten Ogan Komering Ulu sudah dilaksanakan sejak tahun 2019. Namun, belum terserap sempurna ke seluruh desa di Kabupaten Ogan Komering Ulu, hal ini dibuktikan dari hasil rekapitulasi data pelaksanaan program PTSL di tahun 2021 yang penulis himpun pada saat pra riset di Kantor Pertanahan Kabupaten, adapun data rekapitulasi sebagai berikut:

Tabel 1.2. Rekapitulasi Program PTSL 2021

No.	Desa/Kelurahan	Target SHAT	Realisasi SHAT	Persentase (%)
1	Batumarta II	400	377	94%
2	Markisa (SP.II)	31	12	39%
3	Pengaringan	154	57	37%
4	Mekar Sari	87	151	174%
5	Saung Naga	335	414	124%
6	Lubuk Rukam	335	321	96%
7	Kedondong	55	76	138%
8	Pajar Bulan	52	109	210%
9	Negeri ratu	682	57	8%
10	Terusan	79	48	61%
11	Belatung	136	365	268%
12	Way Heling	290	126	43%
13	Tubohan	10	55	550%
14	Keban Agung	116	189	163%
15	Umpam	108	315	292%
16	Durian	210	530	252%
17	Belimbing	327	270	83%
18	Penantian	2	62	3100%
19	Seleman	290	382	132%
20	Singapura	138	168	122%
21	Suka Merindu	240	240	100%
22	Baturaja Lama	318	0	0%
23	Baturaden	793	793	100%
24	Bunglai	1.953	0	0%
25	Bindu	396	376	95%
26	Tanjung Dalam	169	285	169%
27	Pagar Dewa	162	75	46%
28	Batang Hari	14	141	1007%
29	Panggal Panggal	131	16	12%

30	Kungkulan	86	123	143%
31	Bandar Jaya	117	96	82%
32	Bandar Agung	1.197	247	21%
33	Padang Bindu	483	185	38%
34	Fajar Jaya	615	229	37%
35	Marga Bakti	105	446	425%
36	Kepayang	566	508	90%
37	Batu Putih	370	454	123%
38	Lubuk Batang Lama	395	571	145%
39	Lubuk Batang Baru	295	342	116%
40	Lunggaian	1.066	178	17%
41	Banjar Sari	261	33	13%
42	Kampai	737	183	25%
43	Lubuk Kemiling	211	1.073	509%
44	Sinar Kedaton	1.841	1.706	93%
45	Kurup	246	435	177%
46	Bedegung	101	68	67%
47	Pandan Dulang	543	26	5%
48	Suka Pindah	1.452	886	61%
49	Rantau Panjang	269	448	167%
50	Penyandingan	1.006	0	0%
51	Banuayu	230	208	90%
52	Karta Mulya	0	0	
53	Bandar	0	0	
54	Lubuk Baru	0	0	
#	Total	20.205	14.455	71,54%

REKAPITULASI

Kriteria	Realisasi	Persentase (%)
Kluster 1 (K.1)	14.455	71,54%
Kluster 2 (K.2)	0	0,00%
Kluster 3 (K.3)	5.750	28,46%
TOTAL	20.205	100,00%

(Sumber: Kegiatan Komputerisasi Pertanahan (KKP), Diolah Peneliti 2023)

Berdasarkan hasil rekapitulasi diatas keluaran (*output*) dari program PTSL ini ada 3 (tiga) kriteria yaitu:⁷

1. Kluster 1 (satu) yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat hak atas tanah, bisa dipahami K1 adalah tanah yang berstatus *clean and clear* (bersih dan jelas) sehingga dapat diterbitkan sertifikat. Berdasarkan data di atas untuk K1 berjumlah 14.455 (empat belas ribu empat ratus lima puluh lima) bidang tanah yang dapat terbit menjadi sertifikat.
2. Kluster 2 (dua) yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi persyaratan untuk diterbitkan sertifikat namun terdapat perkara di pengadilan dan/atau sengketa maka penerbitan sertifikat tidak dapat dilakukan sebelum *clean and clear* (bersih dan jelas) atau statusnya berubah menjadi K1. Berdasarkan data di atas untuk K2 adalah 0 (nol) atau tidak ada.
3. Kluster 3 (tiga) yaitu bidang tanah yang hanya dapat didaftarkan dalam daftar tanah disebabkan subyek atau objeknya tidak memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat seperti subyek (pemilik) tanah tidak bersedia membuat surat perjanjian terutang (BPHTB), subyek tidak bersedia tanahnya disertifikatkan, objek (tanah) tidak diketahui pemiliknya Berdasarkan data diatas K3 sebanyak 5.750 (lima ribu tujuh ratus lima puluh) bidang tanah.

⁷ Argosangad, “Arti K1, K2, K3, K4 dalam PTSL”, Di akses dari: <https://www.prodesae.com/2023/03/arti-k1-k2-k3-k4-dalam-ptsl.html>. (Diakses Minggu 17 September 2023).

⁸Berdasarkan uraian data rekapitulasi program PTSL tahun 2021 target sasaran SHT (surat hak tanah/sertifikat) sebanyak 20.205 (dua puluh ribu dua ratus lima) terealisasi sebanyak 14.455 (empat belas ribu empat ratus lima puluh lima) dengan persentase sebanyak 71,54% (tujuh puluh satu koma lima puluh empat persen). Sebanyak 5.750 (lima ribu tujuh ratus lima puluh) belum terealisasi sehingga masuk dalam kategori kluster 3 atau bidang tanah yang masih memiliki permasalahan dari subjek dan objek tanah sehingga belum bisa diterbitkan.

Data di atas dapat dianalisis bahwa masih terdapat desa dengan target realisasi dibawah 20% (dua puluh persen) dan bahkan ada yang realisasinya 0% (nol persen). Hal ini disebabkan karena adanya anggaran dana yang tidak mencukupi akibat wabah *covid-19* sehingga (diprioritaskan pada bantuan sosial *covid-19*) serta kegiatan PTSL tahun 2021 dilaksanakan pada akhir tahun membuat ada beberapa desa hanya bisa dipetakan target SHT nya namun pelaksanaannya dilaksanakan tahun berikutnya dan masuk pada target SHT untuk anggaran tahun 2022.

Faktor penghambat di atas tidak dapat dipungkiri karena adanya kendala yang harus dihadapi oleh petugas BPN di lapangan seperti masih ada masyarakat yang belum mempunyai kesadaran pentingnya kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah (tidak mau tanahnya disertifikatkan), ada beberapa yang belum mengurus surat Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), belum memiliki batas tanah yang jelas, masih ditemukannya ketidakjelasan hak kepemilikan tanah

⁸ Sistem Informasi Kegiatan Komputerisasi Pertanahan (KKP) Pra-riset di Kantor Pertanahan Kabupaten Ogan Komering Ulu dengan bapak Elrizky Jazwan pada tanggal 14 September 2023, Pukul 10.00 Wib.

(warisan, hibah, atau jual beli), masih adanya pemikiran masyarakat yang menilai program (PTSL) rumit dan berbelit-belit, serta pemikiran masyarakat yang beranggapan jika tanah disertifikat maka akan menaikkan besaran pajak yang harus dikeluarkan.

Alasan penulis tertarik untuk meneliti judul ini karena masalah pertanahan merupakan permasalahan yang perlu disikapi dengan serius berdampak negatif secara ekonomi, sosial, politik dan ekologi yang dapat menghambat kegiatan perekonomian masyarakat. Dewasa ini banyak masyarakat yang belum menyadari pentingnya kepemilikan tanah dengan sertifikat hak atas tanah, sehingga pembuktian sangat sulit dilakukan karena masih dalam bentuk patok atau bukti kepemilikan yang lama. Masih banyaknya tanah yang belum bersertifikat yang dimana perlu dilakukan penelitian untuk menyelesaikan masalah tersebut. Penulis juga ingin menganalisis lebih dalam bagaimana keberhasilan program PTSL di Kabupaten Ogan Komering Ulu yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota serta apa saja faktor penghambat dari implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Harapan kedepan penelitian ini dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun praktis.

1.2. Identifikasi Masalah

Menurut Suwandi dalam bukunya, identifikasi masalah bertujuan agar peneliti maupun pembaca mengetahui sejumlah masalah yang berhubungan dengan judul penelitian. Identifikasi masalah adalah kegiatan memaparkan seluruh masalah

yang ditemukan dalam latar belakang..⁹ Berdasarkan observasi awal diketahui bahwa permasalahannya adalah masih belum terealisasinya program PTSL pada seluruh desa di Kabupaten Ogan Komering Ulu, sehingga target sasaran untuk beberapa desa masih ada yang belum terealisasi secara maksimal.

1.3. Rumusan Masalah

Rumusan masalah berguna untuk memudahkan peneliti nantinya, agar peneliti memiliki arah yang jelas dalam menginterpretasikan hasil penelitiannya. Menurut Suwandi dalam bukunya dijelaskan, perumusan masalah adalah usaha untuk menyatakan secara tersurat pertanyaan-pertanyaan penelitian apa saja yang perlu dijawab atau dicarikan jalan pemecahannya.¹⁰ Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah dirumuskan sebelumnya maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana Implementasi Kebijakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Ogan Komering Ulu Pada Tahun 2021?.”

1.4. Tujuan Penelitian

Menurut Suwandi dalam bukunya dijelaskan tujuan penelitian adalah mengungkapkan sasaran yang ingin dicapai dalam penelitian. Tujuan penelitian harus dinyatakan secara jelas dan tidak boleh rancu dengan manfaat penelitian..¹¹ Tujuan dari penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui dan menganalisis

⁹ Edy Suwandi, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta Selatan:PT.Scifintech Andrew Wijaya, 2022), Hlm 40-41.

¹⁰ *Ibid*, Hlm 48

¹¹ *Ibid*, Hlm 54

Implementasi Kebijakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)
Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Ogan Komering Ulu Pada Tahun 2021.

1.5. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan membawa manfaat sebagai berikut:

1.5.1. Manfaat Teoritis

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan memperdalam pengetahuan mahasiswa Universitas Baturaja dalam studi Ilmu Pemerintahan bidang kebijakan publik, khususnya yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah tentang program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL);
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang memiliki kesamaan objek penelitian.

1.5.2. Manfaat Praktis

1. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan dan bahan pertimbangan kepada aparatur pemerintah dan pihak kantor Pertanahan Kabupaten Ogan Komering Ulu untuk dapat mengoptimalkan mutu pelayanan kepada masyarakat mengenai pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL);
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengedukasi masyarakat secara umum mengenai program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).