

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Indonesia termasuk ke dalam negeri yang agraris serta banyak penduduk di Indonesia bekerja di sektor tani. Republik Indonesia mempunyai daerah yang tidak tertutupi air laut (daratan) lumayan besar. Hasil di bidang tani mempunyai kontribusi berarti sebagai peningkatan ekonomi serta terpenuhinya aspek primer. Untuk sektor tani dibutuhkan tanah. Pertanian ialah daratan pada permukaan bumi sebagai tempat berdirinya manusia, bertempat tinggal, juga bercocok tanam serta sebagai usaha manusia guna mempertahankan hidupnya. Dan yang utama sebagai kawasan suatu negeri berpijak dengan tujuan memberi perlindungan serta menaungi orang di dalamnya agar dapat menggapai hajat kehidupan seperti kedamaian serta ketenteraman rakyat dengan didapatnya melalui jalan yang diperjuangkan pemerintah.

Tanah memiliki makna berarti untuk kehidupan manusia sebab sebagian besar kehidupannya bergantung pada tanah. Tanah digunakan sebagai permukiman, aktivitas keseharian dan sebagai sumber kehidupan manusia. Tanah yang digunakan sebagai permukiman terdiri atas tempat tinggal serta pekarangannya, sebaliknya untuk sumber penghidupannya terdiri atas tanah pertanian baik itu tanah sawah ataupun tanah kering. Sehingga pemakaian tanah bisa di dua kelompokkan menjadi golongan besar yang di antaranya yaitu

tanah pertanian dan tanah yang bukan pertanian. Selain itu, tanah juga memiliki fungsi ekonomi, sosial dan budaya, politik, hukum serta ekologis.

Sebagaimana yang telah tercantum dalam UUD 1945 terlebih pada Undang Undang 1945 Pasal 33 Ayat (3) yang mengamanatkan supaya bumi (tanah) melalui pengaturan oleh negara sanggup memberikan kemakmuran untuk masyarakat. Sejalan dengan hal tersebut yang setelah itu diturunkan dalam Undang Undang Pokok Agraria Tahun 1960 Pasal 2 Ayat (3) mengenai kewenangan negara dengan tujuan akhirnya merupakan kemakmuran rakyat dalam kebangsaan, kesejahteraan serta kemerdekaan sebagai nilai kemanfaatan yang wajib diperoleh. Di samping itu juga Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa tanah yang telah dilekati hak atas tanah wajib memiliki fungsi sosial, maksudnya tanah mampu menghasilkan kegunaan untuk kesejahteraan baik untuk orang yang telah diberi hak maupun kepada masyarakat atau negara.

Apabila mengikuti kepada tujuan mulia sesuai dengan yang diamanatkan negara pastinya kemakmuran rakyat dapat terwujud dengan kepemilikan, penguasaan, kemampuan, pemakaian dan pemanfaatan tanah. Badan hukum maupun individu yang telah diberikan hak dapat lebih sejahtera karena luasan tanah dapat termanfaatkan sebaik-baiknya. Tanah sendiri mempunyai fungsi untuk tempat tinggal bagi masyarakat serta sebagai sumber penghidupan masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Kementerian Agraria Dan Tata Ruang dan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, ATR/BPN harus berkewajiban atas

terselenggaranya kegiatan dalam negara di sektor tanah sebagai upaya menyokong pemimpin negara mencapai visi dan misi untuk terselenggaranya pemerintahan yang *good governance*. Untuk tercapainya pembangunan nasional, Kementerian ATR/BPN mempunyai cita-cita seperti yang diamanatkan UUD Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3), isinya memastikan tanah dan juga sumber daya alam negeri dengan penguasaan pemerintah agar dipakai untuk kesejahteraan dan ketenteraman rakyat. Salah satu strategi pemerintah (Kementerian ATR/BPN) untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat adalah dengan dilaksanakannya program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Sejalan dengan perwujudannya, peraturan kegiatan PTSL telah menemui pergantian. Perubahan itu pada hukum pertama yaitu Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 35 Tahun 2016 mengenai Percepatan Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan peraturan tersebut diganti oleh Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2017. Dan pada pergantian yang ketiga tentang PTSL ada di Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2018.

PTSL dengan melalui Peraturan Menteri ATR/BPN Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 mengenai Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ialah pelaksanaan didaftarkannya tanah yang dilaksanakan pertama kalinya dengan menyeluruh untuk obyek-obyek pada pendaftaran tanah untuk

daerah yang ada di negara Indonesia dengan tingkat desa/kelurahan ataupun yang lainnya melalui tingkatan yang sama, melingkupi dikumpulkannya dan ditetapkannya kebenaran pada data fisik dan juga yuridis dalam satu ataupun banyak arah pada pendaftaran tanah berdasarkan apa yang dibutuhkan dalam pendaftarannya.

Sebelum diadakannya program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), program pendaftaran tanah dikenal dengan Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona). Perbedaan Prona dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terpusat pada satu wilayah dan untuk semua lapisan masyarakat. Dalam program Prona anggaran untuk setahun dapat disebar ke beberapa desa, bahkan hingga 10 desa. Berbeda dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), dimana anggaran setahun hanya terpusat untuk satu desa. Dalam program Prona, tidak seluruh bidang tanah yang tidak bersertipikat dalam satu desa diberikan bantuan tetapi secara bertahap. Sedangkan untuk program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), seluruh tanah dalam satu daerah tersebut yang belum memiliki sertipikat dapat dibuatkan. Adanya pelaksanaan program ini diharapkan dapat mengakselerasi program kerja yang dicanangkan oleh Pemerintah dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk memberikan rangsangan dan partisipasi kepada pemegang hak atas tanah agar mau melakukan penyertipikatan atas tanahnya dan berusaha membantu menyelesaikan sengketa-sengketa tanah

yang bersifat strategis dengan cara memberikan kemudahan kepada masyarakat yang bersangkutan untuk mengurus sertipikat pertanahan lainnya.

Terlaksananya program PTSL sudah berjalan sejak tahun 2017, dengan menargetkan sertipikasi sebanyak 5 juta bidang tanah. Berdasarkan data yang diperoleh dari Kementerian ATR/BPN, pemerintah menargetkan sertipikasi sebanyak 126 juta bidang tanah untuk tahun 2019, tetapi pada pelaksanaannya hanya dapat menerbitkan 62 juta bidang saja yang berarti ada 64 juta bidang yang perlu disertipikasi untuk dapat mengejar target yang telah direncanakan itu. Kementerian ATR/BPN mengharapkan hingga tahun 2025 bidang-bidang tanah yang ada di negara Indonesia dapat terdaftar dan tersertipikasi. Terlaksananya kegiatan ini merupakan inisiatif pemerintah, dengan mengingat lambannya proses dalam pembuatan sertipikat yang kerap menimbulkan masalah. Karena itulah pemerintah dengan menteri ATR/BPN mewujudkan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Tujuan dari kegiatan PTSL berdasarkan apa yang ada di Peraturan Menteri ATR / Kepala BPN No. 6 Tahun Pasal 2 Ayat (2) 2018 mengenai PTSL, yaitu sebagai akselerasi dalam mendapatkan kejelasan peraturan serta perlindungan hukum sertipikasi dengan benar, cepat, sederhana, merata, aman, baik, adil, dan juga terpercaya. Sehingga dengan kepastian dan perlindungan tersebut dapat membuat masyarakat sejahtera dan makmur, serta dapat mencegah dan mengurangi konflik pada sengketa pertanahan.

Adanya hubungan antara kepastian dan perlindungan hukum atas kemakmuran dan ketenteraman rakyat yaitu:

1. Menciptakan perasaan damai kepada masyarakat, maka dengan begitu masyarakat lebih semangat kerja untuk mengikhtiarkan tanahnya.
2. Menciptakan ambisi terhadap pemanfaatan tanah akan peningkatan kesejahteraan.
3. Masyarakat yang memiliki sertipikat tanah menjadi lebih mudah untuk mendapatkan modal dengan melalui sertipikat tanah berupa Hak Tanggungan.

Dalam Pasal 4 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang atau Kepala Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), tahapan pelaksanaannya adalah sebagai berikut:

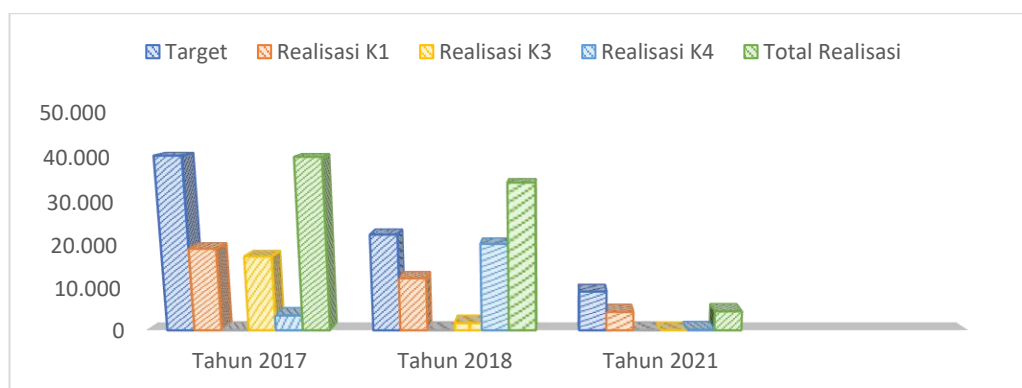
- a. perencanaan;
- b. penetapan lokasi;
- c. persiapan;
- d. pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;
- e. penyuluhan;
- f. pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;
- g. penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;
- h. pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya;
- i. penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
- j. pembukuan hak;
- k. penerbitan sertipikat hak atas tanah;

- l. pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan
- m. pelaporan.

Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap diselenggarakan oleh semua instansi kantor pertanahan di Indonesia, baik itu di tingkat kota/kabupaten. Begitu pun di Kota Cimahi, program PTSL dilaksanakan pada tahun 2017, 2018, dan 2021. Pada tahun 2017 dan 2018 PTSL diselenggarakan di tiga kecamatan dengan lima belas kelurahan yang ada di Kota Cimahi di antaranya Melong, Padasuka, Cimahi, Citeureup, Leuwigajah, Utama, Cibeureum, Pasirkaliki, Cibabat, Setiamanah, Cigugur Tengah, Cibeber Baros, Karangmekar, dan Cipageran. Sedangkan di tahun tahun 2021 hanya sebelas kelurahan saja yang mengikuti program PTSL, yaitu di antaranya seperti yang telah disebutkan sebelumnya kecuali, Kelurahan Cimahi, Setiamanah, Baros, dan Karangmekar.

**Gambar 1.1**

**Perbandingan Target dan Realisasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Cimahi**



Sumber: Badan Pertanahan Nasional Kota Cimahi (Data Diolah)

Berdasarkan bagan gambar 1.1 dapat diketahui bahwa realisasi PTSL di Kota Cimahi dari tahun 2017 dan 2021 angkanya tidak dapat mencapai target PTSL, hanya tahun 2018 saja yang dapat melampaui target. Seperti pada PTSL 2017 Kota Cimahi menargetkan sertipikasi sebanyak 40.200 bidang tanah dan hanya dapat terealisasi sebanyak 39.929 bidang tanah dari empat kategori, dengan rincian kategori 1 (K1) sebanyak 19.111, kategori 2 (K2) sebanyak 2, kategori 3 (K3) sebanyak 17.315, dan terakhir kategori 4 (K4) sebanyak 3.501. Lalu, pada PTSL 2018 Kota Cimahi menargetkan sertipikasi sebanyak 22.350 bidang tanah, pada tahun 2018 ini dapat melampaui target dengan terealisasi sebanyak 34.163 bidang tanah, dengan rincian K1 sebanyak 12.255, K2 tidak ada, K3 sebanyak 1.659, dan K4 sebanyak 20.249. Dan pada tahun 2021 Kota Cimahi menargetkan sertipikasi PTSL sebanyak 9.140 bidang tanah dan yang dapat terealisasi hanya 4.475 bidang tanah, dengan rincian K1 sebanyak 4.341, K2 tidak ada, K3 hanya 1, dan K4 sebanyak 133.

Program PTSL ini terbagi menjadi empat kategori, tetapi sertipikat yang dapat diterbitkan hanya K1. Untuk K2, K3, dan K4 sertipikat tidak bisa diterbitkan. Kategori 2 ini adalah tanah yang masih dalam tahap permasalahan, dimana masih ada perkara berupa pendataan yang tidak ada. Sedangkan untuk kategori 3 yaitu tanah yang tidak memenuhi syarat yang sesuai dengan ketentuan pada subjek dan objek atau bisa karena pemilik tanah tidak diketahui atau pun karena pemilik tidak hadir untuk penyerahan persyaratan. Dan terakhir pada kategori 4 yaitu tanah-tanah yang belum dilakukan pemetaan dan



atau sudah dipetakan tetapi masih memerlukan penyempurnaan pada kualitas informasi dan data.

Berdasarkan data yang diperoleh tersebut, apabila mengikuti tujuan dari diadakannya program PTSL yang tercantum dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 6 Tahun Pasal 2 Ayat (2) 2018 seperti yang telah disebutkan di atas, maka program PTSL di Kota Cimahi belum dapat berjalan secara efektif dikarenakan tidak tercapainya target sehingga tujuan untuk mempercepat dalam mendapatkan kejelasan peraturan serta perlindungan hukum sertifikasi terkendala.

Berdasarkan hasil observasi, peneliti menemukan permasalahan yang mengakibatkan tidak tercapainya target program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Cimahi yaitu salah satunya disebabkan kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanah yang dimilikinya masih sangat kurang dan sebagian masyarakat tidak mengetahui pendaftaran tanah tersebut dan yang mengetahui pun banyaknya dari mereka tidak mengetahui prosedur pendaftaran tanah. Hal ini terjadi karena kurang dan tidak meratanya kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh petugas kepada masyarakat. Padahal kegiatan sosialisasi ini merupakan salah satu tahapan dalam pelaksanaan program PTSL seperti yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Kurangnya sosialisasi mengakibatkan masyarakat tidak mengetahui waktu pelaksanaan program secara pasti, khususnya batas waktu pendaftaran. Selain itu, tidak diketahuinya batas waktu pengambilan dokumen sertipikat tanah yang telah selesai membuat masyarakat menjadi bingung dan ragu karena khawatir sertipikat tanahnya akan disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab yang dapat merugikan pemilik tanah.

Berdasarkan uraian sebelumnya, peneliti berkeinginan melakukan penelitian secara lebih mendalam berkenaan dengan Efektivitas Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang selanjutnya disusun dalam bentuk skripsi dengan judul: **“Efektivitas Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Cimahi”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas dapat diidentifikasi masalah yang muncul dalam penelitian ini di antaranya sebagai berikut:

1. Pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Cimahi belum efektif karena tidak tercapainya target yang telah ditetapkan untuk sertifikasi bidang tanah sehingga tujuan untuk mempercepat dalam hal kepastian dan perlindungan hukum dalam sertifikasi terkendala.
2. Kurang dan tidak meratanya kegiatan sosialisasi mengenai program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dilakukan petugas kepada masyarakat di Kota Cimahi, sehingga masyarakat tidak mengetahui

adanya pendaftaran tanah secara gratis dan juga tidak mengetahui prosedur pendaftaran tanah tersebut.

### **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan apa yang telah dipaparkan pada latar belakang, maka diperoleh rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana ketepatan sasaran program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Cimahi?
2. Bagaimana sosialisasi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Cimahi?
3. Bagaimana tujuan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Cimahi?
4. Bagaimana pemantauan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Cimahi?

### **D. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan permasalahan tersebut, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui ketepatan sasaran program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Cimahi.
2. Untuk mengetahui sosialisasi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Cimahi.
3. Untuk mengetahui tujuan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Cimahi.

4. Untuk mengetahui pemantauan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Cimahi.

### **E. Manfaat Hasil Penelitian**

Dalam penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat yang baik bagi kami sendiri maupun bagi pihak lain yang berkepentingan dalam penelitian ini. Adapun manfaat penelitian yang diharapkan oleh peneliti yaitu:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan pandangan serta pengetahuan dalam cakupan Administrasi Publik tentang pelayanan publik salah satunya dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dilaksanakan oleh pemerintah.

#### **2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini, diharapkan dapat menjadi masukan kepada Badan Pertanahan Nasional dalam menentukan kebijakan dan langkah untuk pelaksanaan sertipikat hak atas tanah program PTSL. Dan untuk masyarakat yang ikut serta dalam program PTSL, diharapkan bisa mengetahui pentingnya sertipikat tanah yang mereka miliki.

### **F. Kerangka Pemikiran**

*Grand Theory* yang peneliti gunakan dalam penelitian mengenai administrasi publik dengan berdasarkan teori dari David H. Rosenbloom dalam (Pasolong, 2017). Administrasi publik adalah bentuk dari pemanfaatan pada

teori-teori yang ada dengan melalui proses yang didapat pada manajemen, hukum, dan politik di administrasi publik dengan memiliki tujuan untuk terpenuhinya keinginan masyarakat melalui pemerintah dengan tingkat eksekutif dan legislatif sebagai bentuk pelayanan dan pengaturan kepada masyarakat baik secara keseluruhan maupun hanya sebagian.

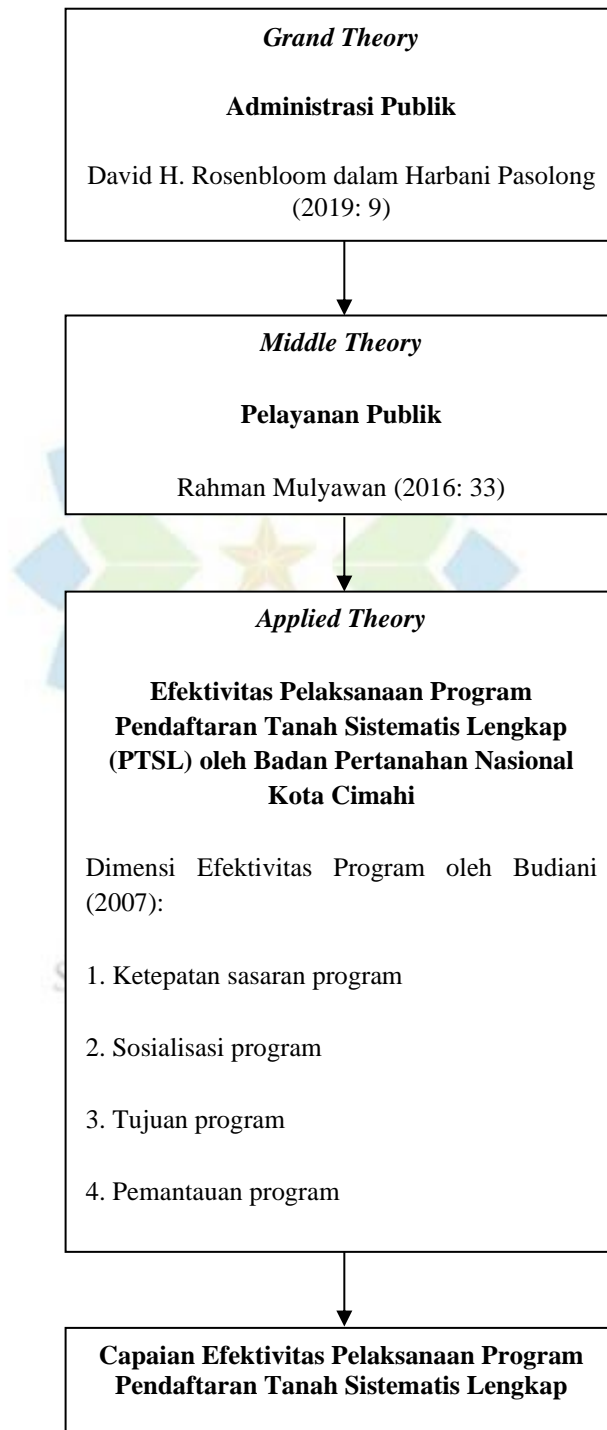
*Middle Theory* yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah pelayanan publik, dengan menggunakan teori dari Rahman Mulyawan. Menurut (Mulyawan, 2016) pelayanan publik adalah pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan/atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan.

*Applied Theory* teori yang digunakan dalam penelitian ini mengenai efektivitas program. Maka peneliti mengambil teori efektivitas program dari Budiani. Budiani (2007:53) menyatakan bahwa untuk mengukur efektivitas suatu program dapat dilakukan dengan menggunakan variabel-variabel sebagai berikut: 1. Ketepatan sasaran program yaitu sejauh mana peserta program tepat dengan sasaran yang sudah ditentukan sebelumnya; 2. Sosialisasi program yaitu kemampuan penyelenggara program dalam melakukan sosialisasi program sehingga informasi mengenai pelaksanaan program dapat tersampaikan kepada masyarakat pada umumnya dan sasaran peserta program pada khususnya; 3. Pencapaian tujuan program yaitu sejauh mana kesesuaian antara hasil pelaksanaan program dengan tujuan program yang telah ditetapkan

sebelumnya; 4. Pemantauan program yaitu kegiatan yang dilakukan setelah dilaksanakannya program sebagai bentuk perhatian kepada peserta program. Maka untuk melihat keefektifan pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Cimahi dengan diukur berdasarkan indikator tersebut.



**Tabel 1.1**  
**Kerangka Pemikiran**



Sumber: Diolah Oleh Peneliti (2022)