

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penduduk Indonesia semakin padat dan diiringi dengan semakin meningkatnya laju pertumbuhan ekonomi. Pentingnya sebuah negara sebagai organisasi kekuasaan dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat untuk mensejahterahkan rakyatnya dengan melakukan pengelolaan sumber daya alam secara bijak, yakni sesuai dengan amanat dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Salah satu sumber daya alam yang sangat penting untuk kelangsungan hidup adalah tanah.

Pemerintah yang kuat adalah pemerintah yang mendapat dukungan penuh dari rakyatnya. Dalam hal ini, rakyat berperan penting dalam rangka melanggengkan kekuasaan pemerintah. Oleh karena itu, sebagai rasa wujud terima kasih atas dukungan rakyat tersebut, sudah sepantasnya pemerintah (melalui aparat birokrasi) membuat program dengan sebaik-baiknya guna membantu masyarakat/publik. Program yang diwujudkan adalah pelayanan yang berorientasi pada rakyat. Program yang dilakukan oleh aparat birokrasi (pemerintah), dapat dikatakan sebagai bentuk pelayanan publik. Sebab aparatur pemerintah bertanggung jawab memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.

Menanggapi berbagai macam persoalan, perlu adanya suatu pengaturan yang jelas dan tegas serta memiliki kekuatan dan payung hukum yang kuat untuk mengatur mengenai pertanahan ini. Oleh karena itulah, banyak negara yang memiliki badan atau lembaga yang mengatur mengenai pertanahan dalam negaranya, mengingat tanah adalah sesuatu yang penting dan kompleks dalam kehidupan manusia (Boedi Harsono, 2009: 31). Pada dasarnya Pemerintah Republik Indonesia dibentuk untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban (*law and order*) dan mensejahterakan rakyat (*welfare*) sesuai dengan amanat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan pemerintah daerah dibentuk mengingat negara kita terlalu luas dan untuk menciptakan kesejahteraan secara demokratis. Keberadaan pemerintah adalah suatu yang penting bagi kehidupan masyarakat. Sejarah telah membuktikan bahwa masyarakat sekecil apapun kelompoknya, bahkan sebagai individu sekalipun membutuhkan campur tangan pemerintah. Pemerintah pada hakikatnya adalah pelayanan masyarakat, karena pada dasarnya pemerintah dibentuk untuk menjaga suatu sistem ketertiban, dan bahwa pemerintah bertanggung jawab memberi pelayanan kepada masyarakat, termasuk dalam pelayanan pertanahan.

Inovasi mengenai pelayanan telah banyak dilakukan oleh sebagian besar instansi publik. Hal ini dilakukan sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan kualitas pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik, mudah serta terjangkau. Dan juga sebagai jawaban kepercayaan yang telah diberikan oleh masyarakat terhadap kinerja dari birokrasi pelayanan publik

yang *notabene* selama ini mendapatkan *image* kurang memuaskan dari sebagian besar kalangan masyarakat yang mengurus pelayanan baik itu pelayanan perizinan maupun pelayanan non perizinan. Untuk mewujudkan hal tersebut, berbagai kebijakan, keputusan dan sederatan formulasi/inovasi baru pun digulirkan dari berbagai instansi publik (Sinambela, 2006: 116).

Secara umum Negara Indonesia merupakan negara agraris yang memiliki hasil bumi yang melimpah dan negara kepulauan yang memiliki hasil laut yang beraneka ragam, Indonesia juga kaya akan hasil tambang sehingga apabila diolah secara efektif dan efisien dapat menghasilkan nilai ekonomi yang tinggi. Dalam konteks pertanahan, tanah merupakan permukaan bumi yang berupa daratan tempat manusia berdiri, bertempat tinggal, bercocok tanam dan segala jenis usaha untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya juga yang terpenting adalah tempat dimana suatu negara berdiri untuk melindungi, mengayomi rakyatnya dan untuk mencapai tujuan hidup yaitu kemakmuran dan kesejahteraan melalui usaha yang dilakukan oleh pemerintah.

Tanah merupakan salah satu sumber penghidupan dan mata pencaharian bagi manusia sehingga menjadi kebutuhan yang paling mendasar, dengan keyakinan betapa sangat dihargai dan bermanfaat tanah untuk kehidupan manusia, bahkan tanah dan manusia tidak dapat dipisahkan. Manusia hidup dan berkembang serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia berhubungan dengan tanah (M.P. Siahian, 2003: 1). Tanah yang merupakan salah satu sumber daya alam

penghasil barang dan jasa serta berperan penting sekali bagi penghidupan dan kehidupan manusia, bahkan menentukan peradaban suatu bangsa. Peradaban itu akan berlangsung kebesarannya selama bangsa itu menggunakan tanah dan sumber daya alam lainnya secara bijaksana (Soedjarwo Soemihardjo, 2009: 105).

Pertanahan (tanah) adalah sesuatu yang menjadi suatu kebutuhan yang pokok dalam kehidupan manusia. Dalam menjalani kehidupannya, manusia selalu berkaitan dengan tanah, mulai dari tanah untuk tempat tinggalnya, tempat usahanya, hingga sampai ujung kehidupannya di dunia (kuburan/pemakaman) selalu berkaitan dengan pertanahan. Disebabkan oleh alasan tersebut, tanah menjadi suatu hal yang sangat berharga dan penting bagi manusia, sehingga sering menyebabkan perselisihan dan pertikaian antar sesama manusia, bahkan antara keluarga sering menyebabkan perpecahan karena masalah pertanahan ini. Lebih kompleks lagi, pertikaian pertanahan ini juga bisa terjadi antara negara-negara yang saling berbatasan.

Tanah tidak bisa dipisahkan dari kehidupan manusia. Secara ekstrim dapat dikatakan bahwa tanpa tanah tidak ada kehidupan, dalam kata lain tanah memiliki arti dan fungsi yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Sementara Bangsa Indonesia yang pada saat ini sedang giat-giatnya melaksanakan pembangunan sangat banyak membutuhkan tanah atau lahan tempat untuk membangun, dimana tanah mempunyai peran yang sangat penting dalam kehidupan manusia, dan peranan itu akan dirasakan semakin

penting sejalan dengan tuntutan laju pembangunan diberbagai bidang dan tingkat kemajuan dalam masyarakat itu sendiri.

Menyadari betapa pentingnya tanah bagi hidup dan kehidupan manusia maka dari itu Menteri Agraria dan Tata Ruang melakukan Program Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), sesuai dengan perencanaan yang tertuang dalam Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan PTSL yang diharapkan dapat membantu masyarakat untuk mendapatkan hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan. PTSL adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam suatu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu. Objek Pendaftaran PTSL ini meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik yang belum bersertifikat ataupun yang bersertifikat (tetapi belum terpetakan) sehingga tercipta peta lengkap.

Tahapan percepatan pelaksanaan PTSL berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Pasal 3 yaitu penetapan lokasi kegiatan Percepatan PTSL, pembentukan panitia adjudikasi percepatan, pengumpulan data fisik dan data yuridis bidang tanah, pembuktian hak serta pembukuan hak atas tanah, dan penerbitan sertifikat hak atas tanah bagi yang memenuhi syarat.

Peningkatan persentase tanah terdaftar yang saat ini masih di bawah 50% (secara nasional), adapun pendaftaran tanah sistematis lengkap yang

meliputi wilayah satu kabupaten/kota akan dilaksanakan di 3 kota yaitu Kota Bandung sebanyak 93.000 sertifikat, Kota Cimahi sebanyak 40.000 sertifikat dan Kota Sukabumi sebanyak 11.000 sertifikat. Kota Bandung menjadi salah satu pemerintah daerah yang melaksanakan Percepatan PTSL melalui Kantor Pertanahan Kota Bandung.

Secara Nasional sistematis pelaksanaan PTSL yang tercantum pada Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan PTSL, sistematika pelaksanaan sebagai berikut :

- a. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016, Bagian Kesatu Pasal 3 Tentang Umum.
- b. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016, Bagian Kedua Pasal 4 Tentang Penetapan Lokasi.
- c. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016, Bagian Ketiga Pasal 5 Tentang Pembentukan Panitia Ajudikasi Percepatan.
- d. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016, Pasal 6.
- e. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016, Bagian Keempat Paragraf 1 Pasal 7 Tentang Pengumpulan Data Fisik dan Data Yuridis.

- f. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016, Bagian Keempat Paragraf 2 Pasal 8 Tentang Pengumpulan Data Fisik.
- g. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016, Bagian Keempat Paragraf 3 Pasal 9 Tentang Pengumpulan Data Yuridis.
- h. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016, Bagian Kelima Pasal 11 Tentang Pembuktian Hak dan Pembukuan Hak Atas Tanah.
- i. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016, Bagian Keenam Pasal 14 Tentang Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah.

Dasar pelaksanaan PTSL di Kota Bandung adalah DIPA (daftar isian pelaksanaan anggaran) Kantor Pertanahan Kota Bandung dengan target penerbitan sertifikat sebanyak 93.000 bidang tanah yang terbagi dalam 12 TIM, dan Anggaran APBD Kota Bandung 7.500 Bidang Tanah dengan tahapan-tahapan pelaksanaan :

1. Penetapan Lokasi, lokasi PTSL di Kota Bandung adalah seluruh wilayah Kota Bandung yang meliputi 30 Kecamatan dan 151 Kelurahan.
2. Pembentukan Personil (TIM), personil PTSL terdiri pegawai dilingkungan Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Barat dan Kantor

Pertanahan Kota Bandung serta Lurah sebagai Anggota Panitia “A” dan Surveyor Kadasteral Berlisensi.

3. Penyuluhan / Sosialisasi.
4. Identifikasi dan Pengukuran Bidang.
5. Pengumuman Hasil Data Fisik dan Data Yuridis dan Pengukuran selama 14 hari.
6. Penerbitan SK Penetapan Hak dan SK Penegasan/ Pengakuan Hak.
7. Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah.

Namun dalam percepatan pelaksanaan program PTSL tersebut Kantor Pertanahan Kota Bandung hanya melalui program kelompok kerja dari setiap kelurahan dan jumlah kelompok kerja di lapangan tersebut tidak sebanding dengan volume target dan luas wilayah, sehingga partisipasi masyarakat kurang maksimal dan target yang telah ditentukan sulit untuk dicapai. Padahal sesuai Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Pasal 3 Ayat (4) percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap dapat dilakukan melalui berbagai cara, diantaranya program lintas sektor, kegiatan masal swadaya masyarakat atau kegiatan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penetapan lokasi kegiatan PTSL diprioritaskan pada lokasi desa/kelurahan yang terdapat kegiatan PRONA/PRODA, dana desa, lintas sektor, swadaya masyarakat dan/atau program pendaftaran tanah masal lainnya. Di Kota Bandung terdapat 151 desa/kelurahan yang dibagi menjadi 12 tim kerja dengan target bidang sebagai berikut :

Tabel 1.1
Target Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
Tahun Anggaran 2017

TIM	Target Bidang
1	8.550
2	6.530
3	9.580
4	7.095
5	8.805
6	6.121
7	6.316
8	9.320
9	7.530
10	7.355
11	7.625
12	8.137
Jumlah	93.000

Sumber: Badan Pertanahan Nasional 2017 (Data Diolah)

Tabel 1.2
Data Pemohon / Peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
Tahun 2017 Di Kota Bandung

Keterangan	Jumlah Pencapaian
Target	93.000
Pemetaan	55.498
Berkas	65.963
Integrasi*	50.923
Potensi*	3.358
K1	7.234

Dipindahkan

Pindahan

K2	0
K3	35.679
K4	12.082
Total	45,03
%K1	7,78

Sumber: Badan Pertanahan Nasional 2017 (Data Diolah)

Berdasarkan Tabel 1.2 tersebut diatas dapat diketahui setelah berjalannya Percepatan Pelaksanaan PTSL di Kota Bandung bahwa jumlah sertifikat bidang tanah bersertifikat namun belum terdaftar (K4) sebanyak 12.082 sertifikat, kemudian data yuridis memenuhi syarat namun subjek tidak memenuhi syarat (K3) sebanyak 35.679 subjek, dan sertifikat yang sudah terbit (K1) sebanyak 7.234 atau hanya mencapai 7,78 % dari target yang telah ditetapkan oleh pemerintah sebanyak 93.000 sertifikat tanah di Kota Bandung. Hal ini diakibatkan karena jumlah kelompok kerja dilapangan tidak sebanding dengan volume target yang ditetapkan, sehingga kinerja kelompok kerja dalam pelaksanaannya tidak berjalan dengan maksimal. Sertifikat kepemilikan tanah sangat penting bagi masyarakat, karena sebagai bukti jaminan kepastian hukum atas hak tanah.

Berdasarkan pemaparan permasalahan tersebut di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian secara lebih detail dan mendalam mengenai implementasi kebijakan dengan judul **“Implementasi Kebijakan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Bandung”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah di atas, terdapat identifikasi masalah dalam Implementasi Kebijakan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Bandung, yaitu :

1. Tidak maksimalnya pelaksanaan Program PTSL DI Kota Bandung.
2. Pelaksanaan Program PTSL di Kota Bandung hanya melalui kelompok kerja setiap kelurahan.
3. Jumlah kelompok kerja setiap Kelurahan tidak sebanding dengan volume target dan luas wilayah yang di tentukan.
4. Kurangnya partisipasi masyarakat terhadap Program PTSL

C. Rumusan Masalah

Mengacu pada identifikasi masalah dalam Implementasi Program PTSL dapat dirumuskan masalah penelitian yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana strategi yang dilakukan pemerintah dalam melaksanakan program PTSL di Kota Bandung ?
2. Bagaimana tingkat keberhasilan pelaksanaan PTSL di Kota Bandung ?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan dalam penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui bagaimana strategi pemerintah dalam pelaksanaan program PTSL di Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui seberapa besar tingkat keberhasilan pelaksanaan PTSL di Kota Bandung.

E. Kegunaan Penelitian

1. Secara Akademis

Secara akademis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran terhadap ilmu pengetahuan secara umum dan ilmu administrasi publik secara khususnya yang berkaitan dengan kebijakan dan dapat dijadikan bahan masukan untuk proses penelitian yang akan datang berhubungan dengan Implementasi Kebijakan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

2. Secara Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pemerintah dan masyarakat khususnya dalam mengimplementasikan Kebijakan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 35 Tahun 2016 tentang PTSL sesuai dengan isi peraturan, makna dan amanah dari kebijakan tersebut.
- b. Penelitian ini dapat dijadikan tolak ukur bagi pemerintah dalam menjalankan pemerintahan khususnya di Badan Pertanahan

Nasional Kota Bandung guna membantu masyarakat dalam Hak atas Kepemilikan sertifikat tanah.

F. Kerangka Berpikir

Menteri Agraria dan Tata Ruang melakukan Program Percepatan Pelaksanaan PTSL, sesuai dengan perencanaan yang tertuang dalam Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan PTSL yang diharapkan dapat membantu masyarakat untuk mendapatkan hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam suatu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu. Objek PTSL ini meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik yang belum bersertifikat ataupun yang bersertifikat (tetapi belum terpetakan) sehingga tercipta peta lengkap.

Tahapan percepatan pelaksanaan PTSL berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Pasal 3 yaitu penetapan lokasi kegiatan Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, pembentukan Panitia Ajudikasi Percepatan, pengumpulan data fisik dan data yuridis bidang tanah, pembuktian hak serta pembukuan Hak Atas Tanah, dan penerbitan sertifikat hak atas tanah bagi yang memenuhi syarat.

Mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program dan ke kegiatan. Merilee S. Grindle yang menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Penggunaan teori tersebut dapat membantu peneliti unjuk menganalisis Implementasi Kebijakan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Peranahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).



Gambar 1.1
Kerangka Berpikir