

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Pentingnya suatu negara, sebagai organisasi yang tinggi dan memiliki kekuasaan penuh dalam suatu wilayah, juga ditaati oleh seluruh rakyat khususnya negara republik Indonesia. Yang tujuannya untuk mensejahterakan rakyatnya serta mengelola sumber daya alam dengan bijak, yakni seperti yang telah dipaparkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 33 ayat 3. Salah satu sumber daya alam yang sangat penting bagi ke langsunan hidup seluruh makhluk hidup yaitu tanah

Tanah merupakan faktor utama yang amat penting dalam kehidupan baik untuk tumbuhan, hewan terutama untuk manusia. Dan terlebih sebagian besar masyarakat Indonesia menggantungkan hidup terhadap tanah. (Winarsih, Sri, Agus Sekarmaji, 2017) juga merupakan kebutuhan manusia yang mendasar kenapa demikian, karena sejak dari lahir manusia membutuhkan tanah baik untuk tinggal, bercocok tanam, dan lain sebagainya.

Dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional agar terwujudnya masyarakat yang adil serta mekmur yang berlandaskan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Tanah juga merupakan salah satu wadah untuk melaksanakan pembangunan dan juga sebagai faktor produksi yang menghasilkan komditas-komoditas perdagangan yang berguna agar terwujudnya peningkatan pendapatan nasional.

Menyadari bahwa sangat pentingnya tanah untuk kelangsungan hidup manusia, maka dari itu Pemerintah melalui Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional membuat program mengenai tanah yaitu percepatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1960 mengenai Peraturan Pokok Agraria dan dapat disebut juga Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dalam pasal 19 ayat 1 dan 2 menyatakan bahwa: “untuk menjamin atas kepastian hukum oleh pemerintah maka diadakan program pendaftaran tanah diseluruh wilayah negara republik Indonesia, serta menurut ketentuan yang telah diatur dalam peraturan pemerintah. Pendaftaran tersebut tertuang dalam ayat 1 yaitu pengukuran, perpetaan serta pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah serta peralihan hak-hak tersebut, serta pemberian mengenai surat-surat sebagai tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat bukti yang sah”.

Selanjutnya di dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Pasal 1 mengenai pendaftaran tanah yaitu “sertifikat merupakan surat tanda bukti atas hak, sebagaimana yang telah di paparkan dalam Pasal 19 ayat 2 huruf c, Undang-Undang Pokok Agraria untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun serta hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”.

Program ini bertujuan atau bermaksud memudahkan masyarakat untuk memperoleh hak atas tanahnya. Supaya masyarakat Indonesia memiliki bukti terkait kepemilikan tanah yang sah. Program PTSL ini dilakukan di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia secara seksama, yang meliputi seluruh objek

pendaftaran tanah yaitu baik di desa/keluraha. Objek mengenai pendaftaran tanah PTSL yaitu meliputi semua bidang tanah tanpa terkecuali, baik yang sudah bersertifikat namun belum terpetakan serta yang belum bersertifikat.

Program PTSL tertuang dalam peraturan, namun peraturan mengenai program PTSL sudah berubah sebanyak 4 kali yakni, Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN No. 35 Tahun 2016. Diubah dengan Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN No. 1 Tahun 2017 disempurnakan dengan Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN No. 12 Tahun 2017 dan direvisi lagi menjadi Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN No. 6 tahun 2018. Namun banyaknya perubahan mengenai perturan Program PTSL ini mencerminkan bahwa ketidak matangannya strategi serta konsep program PTSL. Dan terkesan terburu-buru sehingga cukup sulit dilepaskan jika dilihat dari peraturan serta petunjuk Program PTSL yang acap kali berubah. Tahapan pelaksanaan Program PTSL menurut Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN No. 6 tahun 2018 pasal 7 yaitu:

**Tabel 1.1**  
**Tahapan Pelaksanaan Program PTSL**

<b>NO</b>	<b>Tahapan Pelaksanaan Program PTSL</b>
1.	Sosialisasi
2.	Penentuan objek Penyelenggaraan Program PTSL.
3.	Pembentukan serta penempatan panitia adjudikasi.
4.	Pengumpulan data, baik data fisik maupun data yuridis bidang tanah.
5.	Pengakuan terhadap hak dan pemberian hak serta pembukuan hak
6.	Penerbitan sertifikat hak atas tanah yang sudah memenuhi syarat serta ketentuan.

Program PTSL ini dilakukan oleh seluruh wilayah di Indonesia salah satunya berjalan di Kabupaten Pangandaran. Pelaksanaan Program PTSL juga berjalan di Kabupaten Pangandaran, namun banyak warga yang belum memahami mengenai Program PTSL dan juga susah untuk mengubah animo masyarakat untuk mengubah SPPT menjadi sertifikat masih rendah. Padahal tertuang dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Pasal 2 ayat (2) yaitu “Peraturan menteri tersebut bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan proteksi hukum Hak atas Tanah warga yang berlandaskan asas simpel, kilat, mudah, nyaman, adil, menyeluruh serta terbuka serta akuntabel, sehingga bisa meningkatkan kesejahteraan serta kemakmuran warga serta ekonomi negeri, dan kurangi serta menghindari sengketa serta konflik pertanahan”

Seharusnya mengenai pembiayaan PTSL hanya di pungut Rp 150.000 saja seperti yang telah tertuang dalam SKB 3 Menteri No. 25 Tahun 2017 tiga menteri yang dimaksud adalah Menteri Agraria dan tata ruang, Menteri desa pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi, Menteri dalam negeri. Menyebutkan bahwa pembiayaan program PTSL di Jawa Barat sebesar Rp. 150.000. Sedangkan program PTSL di Pangandaran mengenai pembiayaan berjalan sesuai yang telah ditetapkan oleh SKB 3 Menteri No. 25 Tahun 2017.

Namun mengenai pembiayaan persiapan tanah sistematis lengkap di Kabupaten Pangandaran yang telah diatur dalam Peraturan Bupati Pangandaran. Peraturan tersebut tertuang dalam Peraturan Bupati Pangandaran Nomor 32 Tahun 2017 Bagian kedua Pasal 5 yang menyatakan bahwa biaya pelaksanaan persiapan

pendaftaran tanah sistematis lengkap sebesar Rp. 150.000,00.-. Pembiayaan tersebut untuk kegiatan penyiapan dokumen, kegiatan pengadaan Patok, Materai dan kegiatan operasional petugas Desa / Kelurahan. Seperti yang tercantum dalam Peraturan Bupati Pangandaran Nomor 32 Tahun 2017 Bagian kedua Pasal 4. Namun menurut masyarakat tetap saja harga yang di patok terbilang mahal, padahal sudah di perinci untuk apa saja biaya tersebut.

Pelaksanaan PTSL di Kabupaten juga kekurangan sumberdaya manusia, karena pekerja Kantor Pertanahan yang sedikit hanya 80 pegawai sehingga menghambat dalam pengukuran di lapangan. Maka dari itu hanya dibagi menjadi 2 TIM kerja saja. Di Kabupaten Pangandaran terdapat 24 desa yang mengikuti Program PTSL dan dibagi menjadi 2 tim kerja dengan target bidang sebagai berikut:

**Tabel 1.2**  
**Target Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)**

No	Lokasi Penelitian				
	Kecamatan	Desa	Tim	Target SHAT	Target PBT
1	Parigi	Parigi	1	104	278
2		Karangbenda		200	546
3		Selasari		229	356
4		Cibenda		50	905
5		Bojong		53	15
6		Cintakarya		210	264
7		Cintaratu		284	324
8		Parakanmanggu		402	408
9	Pangandaran	Sidomulyo		2.260	2.400
10		Babakan		1.780	2010
11		Sukahurip		2.000	2.253
12		Pananjung		1.350	1.901
13	Kalipucang	Putrapinggan		1.850	2.260
14	Sidamulih	Sidamulih		2.500	2.684
15	Cigugur	Cigugur		1.225	1.225
16	Mangunjaya	Kertajaya		1.950	2.012

17		Sukamaju		1.550	1.713
18		Sindangjaya		750	887
19	<b>Langkaplancar</b>	Bangunkarya		800	900
20	<b>Cijulang</b>	Margacinta		2.750	3.469
21	<b>Cimerak</b>	Batungalang	2	2.045	2.500
22		Cimerak		2.258	2.700
23		Sindangsari		2.100	2.300
24		Ciparanti		1.400	2.500
<b>Jumlah</b>				<b>30.100</b>	<b>36.800</b>

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Pangandaran 2020 (Data Diolah)

**Tabel 1.3**  
**Data Pemohon Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap**

Keterangan	Target	Pencapaian Pemetaan
PBT (Peta Bidang Tanah)	37.000	37.000

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Pangandaran 2020 (Data Diolah)

**Tabel 1.4**  
**Data Pemohon Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap**

Keterangan	Target	Pencapaian
SHAT (K1) Terbit Sertifikat	30.300	29.440
K3.1		860
<b>JUMLAH</b>		<b>30.300</b>

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Pangandaran 2020 (Data Diolah)

Berdasarkan Tabel 1.4 tersebut diatas, dapat diketahui setelah di laksanakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Pangandaran bahwa jumlah Peta Bidang Tanah dapat tercapai sesuai target yang telah di tentukan yaitu sebanyak 37.000 PBT, kemudian dalam Tabel 1.5 pencapain SHAT atau sertipikat yang terbit data yang belum memenuhi syarat (K3) sebanyak 860 dan sertipikat yang sudah terbit (K1) sebanyak 29.400 dari target yang telah di tetapkan sebanyak 30.300 sertipikat. Hal ini di akbitkan karena

adanya beberapa kendala yang terjadi seperti sebagian pemilik tanah bukan berdomisili di Kabupaten Pangandaran (orang luar wilayah) sehingga di sebut tanah absentee/guntai, ada pun kendala yang di akibatkan karena pemohon/pemilik tanah tidak dapat memenuhi persyaratan yang telah di tetapkan oleh pemerintah.

Dalam penelitian ini peneliti di bantu oleh teori Wirawan untuk mendukung penelitian dan sebagai landasan dalam menganalisis variable yang akan di teliti. Terdapat empat faktor yang menjadi faktor keberhasilan dalam evaluasi program. Ke empat faktor tersebut secara tegas mengarah kepada sumber daya manusia selaku pelaksana. Dalam proses penelitian ini melibatkan ATR/BPN kabupaten Pangandaran selaku pelaksana program PTSL di kabupaten Pangandaran. Maka oleh karena itu peneliti dapat mengetahui secara menyeluruh pengetahuan setiap proses penelitian pada evaluasi program PTSL di kabupaten pangandaran.

Atas dasar latar belakang tersebut, peneliti memiliki ketertarikan untuk melakukan melakukan penelitian secara menyeluruh, yang dimana selanjutnya dokumen hasil penelitian yang telah dilaksanakan akan disusun dan dipaparkan dalam bentuk karya tulis ilmiah (skripsi) dengan judul: **“Evaluasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Pada Kantor Pertanahan Di Kabupaten Pangandaran Tahun 2019”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang sudah di paparkan oleh peneliti di atas, maka peneliti dapat mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Tidak maksimalnya pelaksanaan Program PTSL Di Kabupaten Pangandaran. Hal tersebut disebabkan karena SHAT (terbit sertifikat) tidak sesuai dengan target. Target yang terrealisasikan hanya 97.03%, dikarenakan sebagian pemilik tanah bukan berdomisili di Kabupaten Pangandaran melainkan diluar wilayah. Adapun kendala lain nya seperti pemohon tidak dapat memenuhi persyaratan yang telah di tetapkan pemerintah.
2. Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat. Akibat kurang nya sosialisasi mengenai Program PTSL Di Kabupaten Pangandaran, sehingga masyarakat kurang memahami Program PTSL dan mengakibatkan susah nya mengubah animo masyarakat untuk mengubah SPPT menjadi Sertifikat masih rendah.
3. Kurang nya sumber daya manusia di Kantor Pertanahan Kabupaten Pangandaran. Mengakibatkan kewalahan dalam pengerjaan Program PTSL Di Kabupaten Pangandaran. Padahal sesuai data pemohon ada 9 desa/kelurahan yang mengikuti Program PTSL, sehingga para pekerja Kantor Pertanahan kewalahan saat mengerjakan Program PTSL.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah yang sudah di paparkan di atas maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan program PTSL pada Kantor Pertanahan di Kabupaten Pangandaran tahun 2019 sudah memenuhi kuantitas dan kualitasnya?



2. Bagaimana program PTSL pada Kantor Pertanahan di Kabupaten Pangandaran tahun 2019 telah dilaksanakan seperti yang direncanakan?
3. Bagaimana program PTSL pada Kantor Pertanahan Di Kabupaten Pangandaran 2019 telah menghasilkan perubahan yang diharapkan?
4. Bagaimana perbedaan yang ditimbulkan sebelum dan setelah adanya program PTSL pada Kantor Pertanahan Di Kabupaten Pangandaran 2019?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan program PTSL pada Kantor Pertanahan di Kabupaten Pangandaran tahun 2019 sudah memenuhi kuantitas dan kualitasnya.
2. Untuk mengetahui program PTSL pada Kantor Pertanahan di Kabupaten Pangandaran tahun 2019 apakah telah dilaksanakan seperti yang direncanakan.
3. Untuk mengetahui program PTSL pada Kantor Pertanahan Di Kabupaten Pangandaran 2019 apakah telah menghasilkan perubahan yang diharapkan.
4. Untuk mengetahui perbedaan yang ditimbulkan sebelum dan setelah adanya program PTSL pada Kantor Pertanahan Di Kabupaten Pangandaran 2019.

## **E. Kegunaan Penelitian**

Dalam penelitian ini diharapkan bisa bermanfaat untuk berbagai macam pihak baik secara langsung ataupun tidak langsung. Hingga dari itu peneliti menguraikan khasiat (manfaat) dalam peneliti ini ialah:

### **1. Secara Teoritis**

- a. Bagi penulis, penelitian ini bermanfaat sehingga peneliti dapat menuangkan teori-teori keilmuan yang sudah di peroleh melalui hasil studi, serta peneliti mendapat pengetahuan dan pemahaman baru dari hasil penelitian ini.
- b. Bagi instansi, hasil dari penelitian ini di harapkan menjadi pembaharuan untuk Program PTSL di Kabupaten Pangandaran agar lebih optimal, serta memberikan inovasi-inovasi baru dalam pelaksanaan Program PTSL di Kabupaten Pangandaran.

### **2. Secara Praktisi**

- a. Bagi peneliti, dengan ada nya penelitian ini, peneliti dapat menambah ilmu pengetahuan serta wawasan yang luas. Sehingga ilmu yang di dapat tersebut peneliti terapkan pada kebijakan yang bersangkutan dengan program PTSL pada dinas terkait.
- b. Bagi instansi, penelitian ini diharapkan memberikan teori-teori baru mengenai evaluasi agar para aparat dinas terkait dapat mengerjakan program-program lebih optimal.
- c. Bagi umum, penelitian ini diharapkan menambah pengetahuan maupun pemahaman mengenai program PTSL, yang di buat oleh

pemerintah melalui Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan  
Pertanahan Nasional untuk memudahkan masyarakat mendapat hak atas  
tanah nya.

## **F. Kerangka Pemikiran**

Adapun 4 dimensi evaluasi program menurut Wirawan  
(Wirawawan, 2016) yaitu:

1. Evaluasi masukan (*Input evaluation*)

Mengevaluasi apakah sumber-sumber yang diperlukan untuk  
melaksanakan suatu program tersedia kuantitas dan  
kualitasnya.

2. Evaluasi proses (*process evaluation*)

Meneliti serta memperhitungkan apakah intervensi ataupun  
layanan program sudah dilaksanakan semacam yang  
direncanakan, serta apakah sasaran populasi yang  
direncanakan sudah dilayani.

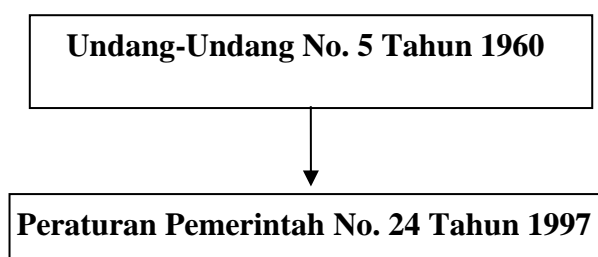
3. Evaluasi manfaat (*outcome evaluation*)

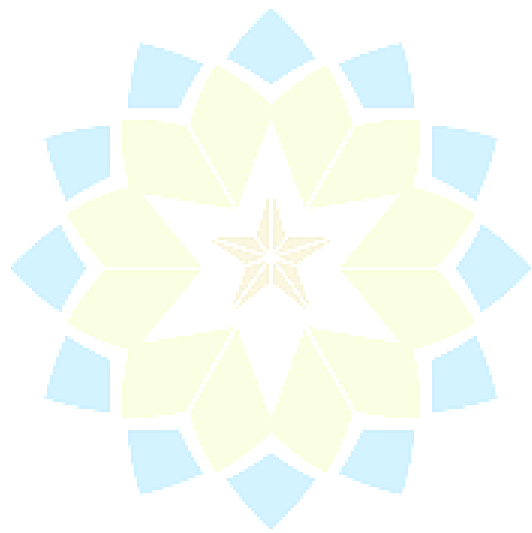
Meneliti, menilai, dan menentukan apakah program telah  
menghasilkan perubahan yang diharapkan.

4. Evaluasi akibat (*impact evaluation*)

Dimana melihat perbedaan yang ditimbulkan sebelum dan  
setelah adanya program tersebut.

**Gambar 1.1**  
**Skema Kerangka Konseptual**





uin

(Sumber: Dibuat Oleh Peneliti 2020)  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG