

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Program merupakan suatu deretan instruksi yang disusun atau dirancang oleh seseorang atau sekelompok orang yang harus dilaksanakan agar tujuan-tujuan yang telah direncanakan bisa tercapai. Dengan cara mengimplementasikannya, suatu program akan terwujud dan yang menjadi tujuan program tersebut akan tercapai.

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara langsung ke masyarakat.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk

mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjabar atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas (Gaffar Afan, 2009).

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah, Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, penaskahan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian suatu tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya.

Manfaat Program PTSL ini dapat memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, suatu rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan bahwa masyarakat yang memiliki sertifikat tanah sebagai pemegang hak yang bersangkutan, dan memberikan keringanan kepada yang lain agar dapat mengajukan pendaftaran tanah atas hak dirinya sendiri.

Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai peran yang sangat penting karena merupakan sumber kesejahteraan, kemakmuran, dan kehidupan. Selain itu

tanah mempunyai hubungan yang erat dalam manusia karena tanah mempunyai nilai ekonomis bagi kehidupan manusia dan dapat menghasilkan sumber daya alam bagi orang banyak (K Wantjik Saleh, 1982: 7).

Pokok-pokok tujuan diberlakukannya Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria (UUPA) adalah untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, meletakkan dasar-dasar untuk kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan, serta meletakkan dasar-dasar untuk memberi kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat. Berhubung dengan itu, jaminan kepastian hukum dan kepastian hak dalam bidang agraria dalam Pasal 19 (UUPA) memerintahkan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Secara tegas Pasal 19 UUPA itu menyatakan bahwa, pendaftaran tanah tersebut perlu diadakan “untuk menjamin kepastian hukum (Mudjiono, 1997:22).

Sertifikat tanah merupakan bukti sah yang harus dimiliki pemilik tanah agar diakui secara hukum yang jelas sesuai dengan pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 tujuan pendaftaran tanah yaitu:

- 1) Untuk memberi kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak

lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

- 2) Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termaksud pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- 3) Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan, pemanfaatan dan penggunaan tanah ditujukan untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Bumi, air dan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Indonesia dan asetnya perlu adanya pengaturan lebih lanjut serta secara khusus dibuat mejadi suatu peraturan perundang-undangan atau peraturan yang mampu mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia (Effendi Perangin, 1991).

Sehubungan dengan ini pemerintah telah membuat suatu undang-undang tentang Agraria yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 atau yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria. Dari UUPA ini salah satunya berisi tentang tata cara pembuatan sertifikat tanah di Indonesia, seperti dasar

hukum pendaftaran tanah, objek pendaftaran tanah, dan lain-lain supaya adanya penertiban penggunaan tanah. Karena sering dijumpai masyarakat yang tidak tahu dan tidak memahami tentang penggunaan hak atas tanah yang merupakan suatu hal yang harus diketahui dan memerlukan suatu pembuktian atau alat bukti yaitu sertifikat tanah yang menyatakan tanah itu adalah benar-benar milik (Djoko Prakoso & Budiman Adi Purwanto, 1985:26).

Fungsi sertifikat hak atas tanah menurut UUPA merupakan alat bukti yang kuat bagi pemiliknya, artinya bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam buku sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut. Sertifikat sebagai alat bukti yang kuat, tidak sebagai alat bukti mutlak, hal ini berkaitan dengan sistem publikasi yang dianut oleh hukum pertanahan Indonesia baik Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yakni sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak (sertifikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat (Andrian Sutedi, 2009).

Demi mengurangi permasalahan sengketa dan memberi kepastian hukum kepada para pemilik tanah, pemerintah mengeluarkan program untuk memudahkan masyarakat dalam pengurusan sertifikat hak atas tanah. Sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Kementerian Agraria

dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Amanah tersebut kemudian dijabarkan dengan semangat yang konsisten dan progresif ke dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang disebut juga dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Penjabaran ke dalam UUPA masih dalam tataran asas-asas hukum yang harus dikembangkan ke dalam berbagai peraturan pelaksanaan yang lebih konkret sehingga dapat lebih operasional untuk meningkatkan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Dalam Pasal 3 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), tahapan pelaksanaannya adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan dan persiapan;
2. Penetapan lokasi kegiatan PTSL;
3. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL;

4. Penyuluhan;
5. Pengumpulan data fisik dan data yuridis bidang tanah;
6. Pemeriksaan tanah;
7. Pengumuman data fisik dan data yuridis bidang tanah
8. Penerbitan keputusan pemberian atau pengakuan hak atas tanah;
9. Pembukuan dan penerbitan sertifikat hak atas tanah; dan
10. Penyerahan sertifikat hak atas tanah.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (BPN) mensosialisasikan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) melalui kecamatan dan kelurahan agar dapat membantu masyarakat memanfaatkannya. Program ini dilakukan secara gratis dan masal. Pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ini dibiayai oleh anggaran khusus Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) melalui APBD/APBN.

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 bersertifikat 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 sertifikat 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 sertifikat atas tanahnya dan berusaha membantu menyelesaikan sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis dengan cara memberikan kemudahan kepada masyarakat yang bersangkutan untuk mengurus sertifikat pertanahan lainnya, namun demikian di berbagai daerah khususnya di daerah yang berkembang, kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanah yang dimilikinya masih sangat kurang. Sebagian masyarakat tidak mengetahui pendaftaran tanah tersebut.

Kantor Pertanahan Kabupaten Ngada dalam melaksanakan Program PTSL diawali dengan sosialisasi kepada berbagai tingkatan. Tahap pertama, dimulai dengan sosialisasi di tingkat Kabupaten/Kota dengan sasaran para pejabat Pemerintah Daerah, para Camat, para Kepala Desa/Lurah dan organisasi masyarakat, dengan maksud untuk ikut mensukseskan Program PTSL. Tahap berikutnya, penyuluhan dilaksanakan yang bertempat ditingkat Kecamatan atau Kelurahan/Desa dengan melibatkan masyarakat secara langsung.

Wilayah kerja yang dilayani oleh Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) meliputi seluruh wilayah Kecamatan Bajawa Kabupaten Ngada, dengan luas wilayah 137,36 (Km²) di luar kawasan hutan dan tepi/sekitar kawasan

hutan. Jumlah penduduk sebanyak 37.697 jiwa, rumah tangga sebanyak 7.392, dan jumlah kepala keluarga sebanyak 7.863 yang terdiri dari 9 kelurahan Dan 13 desa. Luas tanah yang sudah bersertifikat di Kecamatan Bajawa Kabupaten Ngada seluas 36.812 Ha. Rekapitulasi Permohonan Sertifikat Tanah hak milik dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dari tahun anggaran 2017 sampai dengan tahun anggaran 2021, sebagai berikut :

Tabel 1.1

Rekapitulasi Permohonan Sertifikat Tanah Hak Milik Dalam Program

Permohonan Sertifikat Tanah Hak Milik Dalam Program

PTSL Kecamatan Bajawa Kabupaten Ngada dari Tahun Anggaran 2017

Sampai Dengan Tahun Anggaran 2021

No	Tahun	Desa	Target	Capaian
1	2017	Desa Naru	398	140
2	2018	Desa Naru	50	60
		Ubedolumolo	200	200
		Borani	100	85
3	2019	-	-	-
4	2020	-	-	-
5	2021	Desa Borani	748	615
		Total	1496	1100

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Ngada 2022

Pada tahun anggaran 2017 Desa Naru targetnya sebanyak 398 permohonan, dan sebanyak 140 permohonan sudah terealisasi. Pada tahun anggaran 2018 Desa Naru targetnya sebanyak 50 permohonan dan sebanyak 60 permohonan sudah terealisasi, Desa Ubedolumolo targetnya sebanyak 200 permohonan dan sebanyak 200 permohonan tersebut sudah terealisasi, dan Desa Borani targetnya sebanyak 100 permohonan, yang sudah terealisasi sebanyak 85 permohonan. Pada tahun anggaran 2019 sampai tahun 2020 di wilayah kecamatan Bajawa tidak ada masyarakat yang mendaftarkan sertifikat hak milik. Pada tahun anggaran 2021 Desa Borani targetnya sebanyak 748 permohonan dan yang sudah terealisasi sebanyak 615 permohonan.

Berdasarkan tabel di atas dapat disimpulkan bahwa target permohonan program PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Ngada khususnya di wilayah Kecamatan Bajawa belum tercapai antara lain karena :

1. Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat tentang jadwal layanan PTSL yang mengakibatkan partisipasi masyarakat dalam membuat sertifikat tanah kurang direspon, ini terlihat dari jumlah permohonan yang masuk dalam program layanan PTSL dari tahun 2017 sampai dengan tahun 2021. Sosialisasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Ngada kepada masyarakat hanya dilakukan dengan mengirim surat pemberitahuan kepada kecamatan agar diteruskan kepada Desa-desanya sampai dengan kepada masyarakat.

2. Pelayanan Program PTSL tidak dapat dilaksanakan di setiap Desa, dikarenakan terlalu luasnya wilayah yang harus dilayani. Wilayah yang harus dilayani sebanyak 13 Desa dan 9 Kelurahan. Jadi pelayanan program PTSL di Kabupaten Ngada dilaksanakan di 12 Kecamatan khususnya di Kecamatan Bajawa.
3. Penguasaan hak atas tanah oleh pemilik tanah tidak didukung oleh alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya kebenarannya, karena apabila bukti kepemilikan sebidang tanah dari letter C atau Akta Jual Beli harus dilengkapi dengan warkah. Masyarakat yang akan membuat sertifikat tanah hakmilik harus membuat warkah di Desa/Kelurahan setempat, dan dalam rangka memperoleh warkah tersebut pemilik tanah dipungut biaya oleh Kepala Desa/Kepala Kelurahan yang besarnya ditentukan oleh Kepala Desa/Kepala Kelurahan.

Dengan demikian untuk mengetahui sejauh mana pelayanan Program PTSL ini telah dilaksanakan, maka dilakukan penelitian dengan judul: **“Implementasi Kebijakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kecamatan Bajawa Kabupaten Ngada”** (adapun alasan peneliti mengambil judul ini dikarenakan masih banyaknya tanah-tanah yang belum bersertifikat hak milik).

1.2.Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kecamatan Bajawa Kabupaten Ngada ?
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program PTSL di Kecamatan Bajawa Kabupaten Ngada ?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kecamatan Bajawa Kabupaten Ngada
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dan pendukung dalam pengurusan sertifikat tanah.

1.3.1 Manfaat Penelitian

1. Bagi pemerintah
Sebagai bahan informasi bagi pemerintah untuk penentu kebijakan yang berkaitan dengan pelayanan pengurusan sertifikasi tanah.
2. Bagi institusi
Sebagai bahan informasi dan bahan pertimbangan dalam upaya peningkatan kinerja terkait pelayanan sertifikasi tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Ngada.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dalam mengembangkan, memperluas, dan memperkaya studi akademis serta penelitian ilmiah di bidang studi ilmu Publik, khususnya dalam bidang pelayanan publik yang dilakukan oleh organisasi publik dalam rangka mengembangkan ilmu administrasi publik.

1.4.2 Kegunaan Praktis

1. Bagi penulis, penelitian ilmiah ini dapat mendalami kualitas pelayanan sertifikat tanah hak milik dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) pada Kantor Pertanahan Kabupaten Ngada baik secara konseptual maupun secara praktis.
2. Diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan masukan dan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah yang terkait dalam rangka pengembangan manajemen dan pelayanan publik di bidang sertifikat tanah hak milik di Kabupaten Ngada.