



LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria
Departemen Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
P-ISSN: 2809-6983 E-ISSN: 2808-9804
Volume 3, Nomor 1, Oktober 2023
Artikel diterbitkan: 31 Oktober 2023 DOI: 10.23920/litra.v3i1.1466

**KEDUDUKAN PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DALAM
KERANGKA REFORMA AGRARIA UNTUK MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM
PERTANAHAN DI INDONESIA**

***THE POSITION OF A COMPLETE SYSTEMATIC LAND REGISTRATION PROGRAM
WITHIN THE FRAMEWORK OF AGRARIAN REFORM TO REALIZE LAND LAW
CERTAINTY IN INDONESIA***

Gianny Putrisasmita^a

^aPejabat Pembuat Akta Tanah, Kabupaten Rejang Lebong, Provinsi Bengkulu, email: giaaanys@gmail.com

ABSTRAK

Pendaftaran tanah dimaksudkan untuk mewujudkan kepastian hukum bagi masyarakat Indonesia dengan tujuan memaksimalkan nilai hak atas tanah, sehingga diperlukan pengaturan yang lengkap dalam hal penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan pembuatan peraturan. Pemerintah melalui Kementerian ATR gencar melaksanakan pendaftaran tanah pertama kali melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Dalam pelaksanaan PTSL, Kantor Pertanahan menemui hambatan dan permasalahan setelah terbitnya sertipikat. Tujuan diadakan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis mengenai pelaksanaan Program PTSL dalam mewujudkan kepastian hukum dan menganalisis kedudukan PTSL sebagai penataan akses dalam kerangka reforma agraria. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan teknik pengumpulan data primer dan sekunder. Hasil dari penelitian adalah dilaksanakannya PTSL dengan peningkatan kualitas akan menjamin kepastian hukum pemegang hak atas tanah dan pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia akan berjalan dengan cepat serta menyeluruh sehingga mencapai target.

Kata kunci: pendaftaran tanah; pendaftaran tanah sistematis lengkap; reforma agraria.

ABSTRACT

Land registration is intended to realize legal certainty for the Indonesian people with the aim of maximizing the value of land rights, so complete arrangements are needed in terms of use, utilization, ownership, and regulation. The government through the Ministry of ATR intensively carried out the first land registration through the Complete Systematic Land Registration (PTSL). In implementing PTSL, the Land Office encountered obstacles and problems after the issuance of certificates. The purpose of this research is to find out and analyze the implementation of the PTSL Program in realizing legal certainty and analyze the position of PTSL as an access arrangement within the framework of agrarian reform. The research method used is normative juridical with primary and secondary data collection techniques. The result of the research is that the implementation of PTSL with quality improvement will ensure legal certainty of land rights holders and the implementation of land registration in Indonesia will run quickly and comprehensively to achieve the target.

Keywords: agrarian; complete systematic land registration; land registration.

PENDAHULUAN

Tanah adalah elemen penting dalam pembangunan nasional dan berperan sebagai penunjang kesejahteraan dan kemakmuran di seluruh masyarakat Indonesia. Sebagian besar manusia bergantung pada tanah dan menjadikannya kebutuhan hidup yang mendasar, sehingga tidak heran apabila tanah memiliki hubungan yang sangat erat dengan kehidupan manusia sehari-hari. Kebutuhan manusia akan tanah yang sangat penting dan bervariasi tersebut mencakup tempat berpijak, tempat mendirikan bangunan untuk tempat tinggal, tempat ibadah maupun tempat usaha, bertani atau bercocok tanam, memanfaatkan sumber daya alam berupa hasil tambang dan menanam tumbuh-tumbuhan yang menghasilkan bahan pangan dan komoditas lain yang memiliki nilai ekonomis untuk kesejahteraan manusia selalu berhubungan dengan tanah dan dilakukan di atas tanah.¹

Mengingat begitu pentingnya makna tanah bagi kehidupan manusia, membuat masing-masing individu berpikir untuk mampu dan mau memetik kegunaannya secara konkret apabila ia mempunyai hak milik atas tanah tersebut. Hal ini mendorong setiap orang untuk dapat memiliki dan menguasai tanah yang dibutuhkannya dan atau mempertahankannya dari pihak lain. Namun demikian, tanah yang merupakan kebutuhan mendasar bagi kehidupan manusia akan berhadapan dengan berbagai hal, antara lain:²

1. Keterbatasan tanah dalam jumlah maupun kualitas dibanding dengan kebutuhan yang harus dipenuhi;
2. Pergeseran pola hubungan antara pemilik tanah dan tanah sebagai akibat perubahan-perubahan yang ditimbulkan oleh proses pembangunan dan perubahan-perubahan sosial pada umumnya;
3. Tanah di satu pihak telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting, di lain pihak telah tumbuh sebagai bahan perniagaan dan obyek spekulasi;
4. Tanah, di satu pihak harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat lahir batin, adil dan merata, sementara di lain pihak harus dijaga kelestariannya.

Melihat hal-hal di atas, maka masalah tanah harus mendapat perhatian dan penanganan yang khusus dari pemerintah sebagai penyelenggara administrasi pertanahan berkaitan dengan pemberian jaminan kepastian hukum atas tanah. Supaya jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dapat diberikan maka diperlukan:³

1. Tersedianya perangkat hukum tertulis yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten;
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif.

Pemerintah harus menyadari kewajibannya untuk mengatur penggunaan dan pemeliharaan tanah sebagai jaminan hidup bagi seluruh bangsa Indonesia. Sebagai tindak lanjutnya, pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), LNRI Tahun 1960 No. 104-TLNRI No. 2043, disahkan tanggal 24 September 1960, yang lebih

¹ Sanjaya, Winny. "Dampak Kebijakan Satu Peta/One Map Policy di Bidang Pertanahan Terhadap Sertipikat sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia", *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang dan Agraria* 2 (2): 216.

² Sutedi, Adrian. 2008. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika. hlm. 1.

³ Harsono, Boedi. 2005. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaan*. Jakarta: Djambatan). hlm. 69.

dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA), yang memiliki tujuan pokok yakni sebagai berikut:⁴

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi rakyat Indonesia, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dengan tujuan memaksimalkan nilai hak atas tanah, pemegang hak atas tanah harus melakukan pendaftaran tanah agar dapat diakui keberadaannya oleh negara bahwa tanah tersebut adalah merupakan miliknya serta dengan mengingat arti pentingnya tanah bagi kelangsungan hidup masyarakat, sehingga diperlukan pengaturan yang lengkap dalam hal penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan pembuatan hukum yang berkaitan dengan hal tersebut. Semua hal ini bertujuan untuk menghindari terjadinya persengketaan tanah baik yang menyangkut pemilikan maupun perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemilikinya. Selain itu, merupakan fungsi tanah secara yuridis karena dapat menentukan keberadaan dan kelangsungan hubungan dan perbuatan hukum, baik bagi diri individu maupun impilkasinya bagi orang lain.⁵

Untuk memperoleh kepastian akan hak atas tanah UUPA telah meletakkan kewajiban kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh Indonesia, di samping bagi pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁶ Jaminan kepastian hukum ini tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA, yang berbunyi sebagai berikut:

“Untuk menjamin kepastian hukum hak dan tanah oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Ketetapan di atas mengandung pengertian bahwa hal-hal yang menyangkut kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah harus diikuti dengan kegiatan pendaftaran tanah yang dimiliki oleh, seseorang maupun oleh badan hukum ke Kantor Pertanahan agar mendapatkan kepastian hukum hak atas tanah yang dikuasainya atau yang dimilikinya. Pemerintah mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Kegiatan pendaftaran tanah tersebut meliputi:

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

⁴ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁵ Rahayu, Tiara Dwi, *et. al.* “Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Setelah Mengalami Likuefaksi Tanah”, *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang dan Agraria* 2 (2): 269.

⁶ Prakosa, Djoko & Budiman Adi Purwanto. 1985. *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria*. Jakarta: Ghalia Indonesia. hlm. 19.

Sebagai dasar hukum dalam penyelenggaraan kegiatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, dikeluarkanlah PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang telah disempurnakan dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah serta Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Penyempurnaan itu meliputi hal-hal yang sebelumnya belum jelas dalam peraturan yang lama (PP Nomor 10 Tahun 1961), antara lain adalah pengertian pendaftaran tanah itu sendiri, lalu asas-asas dan tujuan penyelenggaraannya, yang di samping memberi kepastian hukum juga untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan.⁷

Pendaftaran tanah dimaksudkan untuk mewujudkan tertib administrasi, tertib hukum dan menjamin kepastian hukum bagi masyarakat Indonesia yang mempunyai tanah. Penyelenggaraan pendaftaran tanah pertama kali akan menghasilkan suatu produk akhir, yaitu berupa sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali merupakan kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau PP ini.

Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali diatur dalam Pasal 13 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.⁸ Sedangkan Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

Pemerintahan Presiden Jokowi dan Wakil Presiden Yusuf Kalla telah menetapkan legalisasi aset merupakan objek reforma agraria dalam 9 (Sembilan) Agenda Prioritas Presiden dan Wakil Presiden 2015-2019 yang dikenal dengan Nawacita yang selanjutnya diuraikan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Pemerintah (selanjutnya disebut RPJMN). Dengan mengacu RPJMN melalui Kementerian ATR/BPN gencar melaksanakan pendaftaran tanah pertama kali melalui pendaftaran sistematis yang disebut dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Salah satu komitmen pemerintah adalah menata persoalan agraria yaitu dengan sertifikasi tanah yang selama ini dinilai masyarakat sulit, lama dan mahal untuk mendapatkannya. Maka dari itu pemerintah melakukan percepatan sertifikasi tanah di seluruh Indonesia melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Saat ini di Indonesia seharusnya 126 juta bidang tanah terdaftar di Kementerian ATR/BPN. Namun sampai dengan tahun 2016, baru 46 juta bidang tanah yang terdaftar di Kementerian ATR/BPN, masih

⁷ Soimin, Soedharyo. 2004. *Status Hak dan Pembebasan Tanah, Edisi Kedua*. Jakarta : Sinar Grafika. hlm. 161.

⁸ Sibuea, Harris Yonatan P. "Arti Penting Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali". *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 2 (2): 294.

kurang 80 juta bidang tanah yang belum terdaftar. Sebelum tahun 2017 Kementerian ATR/BPN setiap tahunnya hanya mampu mensertipikatkan tanah sebanyak 500.000 s.d 800.000 bidang, yang artinya membutuhkan waktu lebih dari 100 tahun untuk dapat mensertipikatkan tanah seluruh Indonesia. Maka mulai tahun 2017 pensertipikatan tanah dilaksanakan secara massal, yaitu target pada tahun 2017 sebanyak 5 juta bidang tanah, tahun 2018 sebanyak 7 juta bidang tanah, tahun 2019 sebanyak 9 juta bidang tanah dan tahun 2020-2023 sebanyak 10 juta bidang tanah. Sehingga pendaftaran tanah di Indonesia dapat selesai dalam jangka waktu 7 tahun.⁹

Adanya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Kementerian ATR/BPN menargetkan setiap unit kerja yang ada di kabupaten/kota, yaitu Kantor Pertanahan agar mencapai sertifikasi melalui program PTSL. Program PTSL ini dikerahkan serentak ke 33 provinsi di Indonesia. PTSL dimulai pada tahun 2017 sampai dengan saat ini, dengan tujuan pada tahun 2025 bidang tanah di Indonesia telah terpetakan dan bersertipikat.

Pada tahun 2017, Kementerian ATR/BPN telah membukukan pencapaian pelaksanaan PTSL sejumlah 5.402.950 bidang, yang terbagi dari Kluster 1 (K1) sejumlah 4.354.674 bidang, Kluster 2 (K2) sejumlah 43 Bidang, Kluster 3 (K3) sejumlah 534.723 bidang dan Kluster 4 (K4) sejumlah 513.510 bidang. Selanjutnya pada tahun 2018, Kementerian ATR/BPN telah membukukan pencapaian pelaksanaan PTSL sejumlah 9.344.352 bidang, yang terbagi dari Kluster 1 (K1) sejumlah 6.029.155 bidang, Kluster 2 (K2) sejumlah 1.966 Bidang, Kluster 3 (K3) sejumlah 2.160.282 bidang dan Kluster 4 (K4) sejumlah 1.152.949 bidang.

Salah satunya Provinsi Jawa Barat yang memiliki 1,27 juta bidang lahan. Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Barat menargetkan program PTSL, yaitu di 27 kabupaten/kota yang berada di wilayah Jawa Barat yang selama tahun 2017 untuk menyelesaikan target pemetaan, pengukuran dan pendaftaran tanah. Diantara 27 kabupaten/kota yang berada di wilayah Provinsi Jawa Barat memiliki target PTSL antara lain adalah Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung, Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon dan Kantor Pertanahan Kabupaten Garut.

Ketua Tim PTSL Sudriana pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung menyatakan bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung pada tahun 2017 telah menyelesaikan target sebanyak 16.000 bidang tanah, pada tahun 2018 telah menyelesaikan target 60.725 bidang tanah yang telah terpenuhi, lalu pada tahun 2019 Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung telah memiliki target PTSL sebanyak 70.000 bidang tanah yang sedang berjalan pada saat ini.¹⁰ Kemudian, Ketua Tim PTSL Rustendi, pada Kantor Pertanahan Kabupaten Garut menyatakan bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Garut pada tahun 2017 telah hanya menyelesaikan 6000 bidang tanah, pada tahun 2018 menyelesaikan target 60.950 bidang tanah yang telah terpenuhi dan pada tahun 2019 Kantor Pertanahan Kabupaten Garut memiliki target 65.000 bidang tanah yang pada saat

⁹ Pusat Data dan Informasi Pertanahan, Tata Ruang dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dikutip pada hari Jumat, tanggal 8 Maret 2019 pukul 10.30 WIB.

¹⁰Wawancara dengan Ketua Ajudikasi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung, Sudriana, S.IT, hari Senin 17 Desember 2018, Jam 13.50 WIB.

ini sedang berjalan.¹¹ Pada tahun 2017, Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon telah menyelesaikan 20.000 bidang tanah, kemudian pada tahun 2018 terdapat sebanyak 65.641 bidang tanah yang sudah diselesaikan dan pada tahun 2019 Kabupaten Cirebon telah memiliki target sebanyak 45.000 bidang tanah yang pada saat ini masih dalam proses penyelesaian target PTSL yang dicanangkan dari 35 desa yang ada di Kabupaten Cirebon.¹²

Dalam pelaksanaan PTSL ini, Kantor Pertanahan telah mengacu kepada Permen ATR/BPN Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagaimana telah diubah dengan Permen ATR/ BPN Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Permen ATR/BPN Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, terakhir diubah dengan Permen ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan terakhir diubah dengan Permen ATR/ BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Namun, berdasarkan hasil wawancara dengan staf Kantor Pertanahan dalam pelaksanaan PTSL, terdapat kasus pada tahun 2018 setelah terbitnya sertipikat, rata-rata mengenai pembatalan sertipikat yaitu terjadinya sertipikat ganda dan kepemilikannya sama dan tidak sesuai data yuridis dan fisik yang dicantumkan dalam sertipikat. Maka, sangat berpengaruh terhadap kepastian hukum setelah terbitnya sertipikat, hal ini dikarenakan waktu penerbitan yang tergesa-gesa sehingga kurangnya ketelitian.

Dalam pelaksanaan PTSL, Kantor Pertanahan menemui hambatan dan kendala. Beberapa kendala yang ditemui dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap, antara lain:¹³

1. Penetapan Lokasi PTSL untuk target kantor pertanahan belum menjadi desa lengkap.
2. Adanya perubahan kebijakan dari pendaftaran tanah sistematis lengkap murni menjadi Prioritas K1 (sertipikat), sehingga fisik pengukuran bidang yang sudah terlanjur dilaksanakan untuk kategori K1-K4 diabaikan terlebih dahulu
3. Petunjuk pencairan anggaran pendaftaran sistematis lengkap berubah-ubah.
4. Jumlah pengumpul data fisik dan yuridis terbatas.
5. Pelaksanaan data fisik dan data yuridis secara serentak, mengakibatkan kendala dalam menyinkronkan antara pemilik dan bidang tanahnya.

Selain itu, keseriusan pemerintah melaksanakan penataan agraria juga di tegaskan dengan ditanda tangannya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria pada tanggal 24 September 2018 lalu. Dengan terbitnya Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria tersebut merupakan wujud Pemerintah untuk menjamin pemerataan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

¹¹Wawancara dengan Ketua Ajudikasi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Garut, Rustendi, hari Selasa, 26 Februari 2019 Jam 10.35 WIB.

¹²Wawancara dengan Kepala Seksi Hubungan Hukum Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, Ispriyadi Nurhantara, hari Selasa 26 Februari 2019, pukul 13.00 WIB.

¹³Wawancara dengan Ketua Ajudikasi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung, Sudriana, S.IT, hari Senin 17 Desember 2018, Jam 13.50 WIB.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis mengenai pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam mewujudkan kepastian hukum pertanahan di Indonesia, dan menganalisis kedudukan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagai penataan akses (*access reform*) dalam kerangka reforma agraria.

METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang dipergunakan adalah yuridis normatif yaitu penelitian yang mengutamakan data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier dan Tahap penelitian meliputi penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Tahnik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen dalam rangka mendapatkan data sekunder, dan wawancara yang dilakukan di instansi-instansi terkait untuk mendapatkan data primer.

PEMBAHASAN

Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Pertanahan di Indonesia

Salah satu tujuan UUPA adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Untuk mewujudkan tujuan ini dilakukan melalui kegiatan pendaftaran tanah baik oleh pemerintah maupun oleh pemegang hak atas tanah. Pasal 19 UUPA mengatur pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah yaitu bertujuan menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan pengkajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah, maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah dapat mengetahui status atau kedudukan hukum dari tanah tertentu yang dihadapinya, letak, luas dan batas-batasnya, siapa yang pemilik dan beban apa yang ada di atasnya.¹⁴

PTSL diselenggarakan atas prakarsa Pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri ATR/BPN yang dimandatkan kepada Kepala Kanwil BPN Provinsi maupun Kepala Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten/kota, yang dibantu oleh Panitia Ajudikasi. PTSL merupakan solusi dalam pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan UUPA, PTSL bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara serta

¹⁴Perangin, Effendi. 1991. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Rajawali. hlm. 95.

mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan. Produk dari PTSL adalah pemegang hak atas tanah dapat memperoleh sertipikat hak atas tanah yang merupakan tanda bukti hak. Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Sertipikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.

Perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan disebut dalam Penjelasan Umum PP Nomor 24 Tahun 1997, yaitu: dalam menghadapi kasus-kasus konkret diperlukan juga terselenggaranya pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya dan bagi para pihak berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.¹⁵

Apabila ditinjau dari teori kepastian hukum yang dikemukakan Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Sertifikat merupakan keamanan hukum bagi para pemegang hak atas yang merupakan kewenangan Kementerian ATR/BPN dan Kantor Pertanahan Kabupaten karena dengan adanya aturan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Permen ATR/ BPN Nomor 6 Tahun 2018, pemegang hak atas tanah dapat mengetahui apa yang dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu hal ini diwujudkan dengan penyelenggaraan PTSL sehingga menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu berarti tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumannya bagi yang melanggarnya. Kepastian hukum pemegang hak atas tanah bidang hukum pertanahan maka sesuai dengan tujuan dari UUPA.

Kepastian hukum dalam bagi pemegang hak atas tanah dalam pendaftaran tanah adalah para pemegang hak harus memperoleh kepastian mengenai haknya. Hal ini diwujudkan dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah sehingga dapat menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum sertipikat hak atas tanah meliputi:

1. Kepastian status hak

Dengan pendaftaran tanah dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar, yaitu apakah Hak Milik, HGU, HGB, Hak Pakai, Hak Pengelolaan ataukah Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

2. Kepastian subjek hak

Dengan pendaftaran tanah dapat diketahui dengan pasti siapa yang menjadi subjek hak atau pemegang haknya, yaitu perseorangan ataukah badan hukum.

3. Kepastian objek hak

¹⁵Ismuhadi, Suroso, dkk. 1997. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Jakarta: Relindo Jayatama. hlm. 48.

Dengan pendaftaran tanah dapat diketahui dengan pasti ukuran (luas) tanahnya, letak tanahnya, dan batas-batas tanahnya.

Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah yang diterbitkan PP Nomor 24 Tahun 1997 yang menganut sistem publikasi negatif bertendensi positif bahwa sertipikat hak atas tanah merupakan surat tanda bukti hak yang kuat tetapi tidak mutlak.¹⁶ Hal tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA, bahwa sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut adalah sistem publikasi negatif, yaitu sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang bersifat kuat dan bukan merupakan surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak.¹⁷ Walaupun ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan¹⁸ dan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan penerbitan sertipikat tersebut.

Kementerian ATR/BPN telah berhasil mencapai target PTSL pada tahun 2018 yang terdiri dari pengukuran, pemetaan dan pendaftaran sejumlah 9.378.496 bidang tanah atau sebesar 134% dari target yang ditetapkan. Namun demikian dari 9.3 juta bidang yang telah terukur, terpetakan dan terdaftar, yang memenuhi syarat untuk diterbitkan sertipikat sebanyak 6.025.164 bidang (atau 86% dari target), sisanya sejumlah 3.353.332 bidang dalam bentuk Kluster 2, 3, dan 4.

Khusus untuk pelaksanaan PTSL di Jawa Barat, khususnya tempat penelitian penulis, PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, Kabupaten Bandung dan Kabupaten Garut telah dilaksanakan dengan mengacu kepada Permen ATR Nomor 6 Tahun 2018 tentang PTSL dan beberapa peraturan lainnya seperti PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Permen ATR/ BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

PTSL yang dilaksanakan oleh Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Barat telah dicapai dengan rincian Peta Bidang Tanah 1.308.287 bidang dan Sertipikat Hak Atas Tanah 1.262.694 bidang. Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Barat menargetkan program PTSL yaitu di 27 kabupaten/kota yang berada di wilayah Jawa Barat yang selama tahun 2018 untuk menyelesaikan target pemetaan, pengukuran dan pendaftaran tanah.

¹⁶Susanto, Bronto. 2014. "Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah Berdasarkan peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997", *Jurnal Ilmu Hukum* 10 (20): 80.

¹⁷Santoso, Urip. 2012. *Hukum Agraria, Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kharisma Putra Utama. hlm. 319.

¹⁸Korompis, Syendy A. 2018. "Pengaturan Hukum tentang Pendaftaran Tanah menjadi Hak Milik Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997". *Lex Privatum* 6 (1): 21.

Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung pada tahun 2017 telah menyelesaikan target sebanyak 16.000 bidang tanah, pada tahun 2018 telah menyelesaikan target 60.725 bidang tanah yang telah terpenuhi, lalu pada tahun 2019 Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung telah memiliki target Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebanyak 70.000 bidang tanah yang sedang berjalan pada saat bulan Juli tahun 2019. Kantor Pertanahan Kabupaten Garut pada tahun 2017 telah menyelesaikan target sebanyak 6.000 bidang tanah, pada tahun 2018 telah menyelesaikan target 60.000 bidang tanah yang telah terpenuhi, lalu pada tahun 2019 Kantor Pertanahan Kabupaten Garut telah memiliki target Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebanyak 79.000 bidang tanah yang sedang berjalan pada bulan Juli tahun 2019. Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon pada tahun 2017 telah menyelesaikan target sebanyak 30.100 bidang tanah, pada tahun 2018 telah menyelesaikan target 60.300 bidang tanah yang telah terpenuhi, lalu pada tahun 2019 Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon telah memiliki target Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebanyak 50.000 bidang tanah yang sedang berjalan pada saat ini bulan Juli tahun 2019.

Beberapa tahapan PTSL yang telah diatur dalam Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 telah dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung, Kabupaten Garut dan Kabupaten Cirebon, yaitu:

1. Perencanaan;
2. Penetapan lokasi;
3. Persiapan;
4. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;
5. Penyuluhan;
6. Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;
7. Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;
8. Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya;
9. Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
10. Pembukuan hak;
11. Penerbitan sertipikat hak atas tanah;
12. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan;
13. Pelaporan.

Dalam melaksanakan kegiatan PTSL tahun 2018 di Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung, Kabupaten Garut dan Kabupaten Cirebon, seluruh target PTSL telah terselesaikan dan memenuhi target yang telah ditetapkan, namun dalam pelaksanaan PTSL tersebut mengalami beberapa kendala, yaitu:¹⁹

1. Sumber daya manusia yang bertugas sebagai pengumpul data fisik dan data yuridis yang ada tidak sebanding dengan pencapaian target PTSL yang sangat tinggi.
2. Peta kerja yang belum sempurna sehingga menjadi kendala dan memakan waktu yang lama untuk membuat peta kerja, diperlukan waktu 2 (dua) bulan lebih.

¹⁹*Ibid.*

3. Untuk permohonan penerbitan Kategori 1 (bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah) yang jadi permasalahan adalah sebagian pemohon tidak biasa tidak mampu untuk membayar Pajak Penghasilan (PPH) dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)-nya.
4. Permasalahan yang kerap terjadi di lapangan, pemohon pada saat pengambilan data fisik dan data yuridis tidak ada di tempat, sehingga pada saat proses pengukuran tidak ada yang bisa menunjukkan batas dan tidak bisa dilangsungkan pengukuran bidang, serta tidak dapat dimintakan data yuridis.
5. Ada beberapa Kementerian dan Lembaga Negara, yang tidak mendukung Program PTSL, karena belum tersedianya anggaran untuk PTSL di Kementerian atau Lembaga Negara.

Dalam menindaklanjuti kendala-kendala di atas, terdapat peran Kementerian ATR/BPN di setiap unit kerja Inspektorat Jenderal, Direktorat Jenderal Infrastruktur dan Hubungan Hukum Keagrariaan, serta peran dari Kementerian/Lembaga Negara lainnya juga yang saling berkoordinasi untuk menyukseskan pelaksanaan PTSL. Beberapa hal yang menjadi solusi atas permasalahan di atas antara lain adalah:²⁰

1. Untuk memenuhi kebutuhan pengumpul data fisik, Kementerian ATR/BPN telah mengeluarkan kebijakan:
 - a. Permen ATR/BPN Nomor 33 Tahun 2016 tentang *Surveyor Kadaster* Berlisensi sebagaimana telah disempurnakan dengan dikeluarkannya Permen ATR/ BPN Nomor 11 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Permen ATR/BPN Nomor 33 Tahun 2016 Tentang *Surveyor Kadaster* Berlisensi. *Surveyor Kadaster* Berlisensi merupakan mitra kerja Kementerian ATR/BPN yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri ATR/BPN, yang terdiri dari *Surveyor Kadaster* dan Asisten *Surveyor Kadaster*. *Surveyor Kadaster* Berlisensi dapat melaksanakan pekerjaan survei dan pemetaan dalam rangka pendaftaran tanah. *Surveyor Kadaster* Berlisensi melaksanakan pekerjaan survei dan pemetaan berdasarkan penugasan dari Kepala Kantor Wilayah BPN, Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk dalam mekanisme pekerjaan swa kelola oleh Kantor Wilayah BPN atau Kantor Pertanahan. Setelah mendapatkan pekerjaan, *Surveyor Kadaster* Berlisensi Perorangan wajib mendapatkan Surat Tugas dari Kepala Kantor Wilayah BPN, Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk. Hasil pekerjaan survei dan pemetaan oleh *Surveyor Kadaster* Berlisensi Perorangan disahkan oleh pejabat yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya kebijakan mengenai hal ini *Surveyor Kadaster* Berlisensi dapat membantu Kantor Pertanahan dalam melaksanakan PTSL, khususnya dalam survei dan pemetaan bidang tanah yang merupakan tugas dan fungsi dari pengumpul data fisik dalam PTSL.
 - b. Dalam petunjuk teknis PTSL dimungkinkan untuk membentuk satgas fisik dan satgas yuridis panitia adjudikasi PTSL yang berasal dari luar kantor pertanahan, satgas fisik dan satgas yuridis ini telah dididik dan telah dilakukan pelatihan yang berkaitan dengan pelaksanaan PTSL.

²⁰*Ibid.*

2. Dalam pelaksanaan PTSL peta kerja merupakan salah satu komponen yang sangat penting dalam persiapan pelaksanaan pemetaan dan pengukuran. Peta Kerja ini merupakan peta dasar yang merupakan tugas dan fungsi dari Direktorat Infrastruktur Kementerian ATR/BPN berdasarkan Permen ATR/BPN Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja.
3. Dalam memenuhi persyaratan untuk terbitnya sertipikat dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, salah satunya adalah kewajiban untuk membayar Pajak Penghasilan (PPh) dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) namun dalam Pasal 33 Permen ATR/ BPN Nomor 6 Tahun 2018 memberi solusi penerima Sertifikat Hak Atas Tanah tidak atau belum mampu membayar BPHTB dan/ atau masih adanya tunggakan pembayaran PPh oleh pihak lain atas tanah yang bersangkutan maka tetap dapat mendapatkan Sertifikat Hak Atas Tanah. Dalam hal peserta PTSL yang tidak atau belum mampu membayar BPHTB maka yang bersangkutan harus membuat surat pernyataan BPHTB terhutang. Apabila bidang tanah datang dari hasil jual masa lampau dan pemberi sekarang tidak mempunyai bukti pembayaran PPh dari pihak penjual di masa lalu, maka yang bersangkutan harus membuat surat keterangan PPh terhutang.
4. Dalam hal pemohon pada saat pengambilan data fisik dan data yuridis tidak ada di tempat, Kementerian ATR/BPN telah mengeluarkan:
 - a. Petunjuk Teknis Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah Sistematis Lengkap Nomor 01/JUKNIS-300/I/2018 Tanggal 8 Januari 2018, yang intinya menyatakan bahwa pemasangan dan penunjukan tanda batas dapat dilakukan oleh pemilik tanah atau perangkat desa/kelurahan atau ketua rukun tetangga, rukun warga, kepala dusun, ataupun kuasa yang memahami dan mengetahui batas-batas kepemilikan bidang di wilayah administrasinya.
 - b. Petunjuk Teknis Percepatan dan Pelaksanaan PTSL Bidang Yuridis Tahun 2018, maka untuk permohonan yang belum dipenuhi persyaratan data yuridisnya dapat dimasukkan ke dalam kategori 3. Kategori 3 diperuntukkan apabila bidang tanah tersebut data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah, karena subyek haknya wajib terlebih dahulu memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ini.
5. Untuk mengatasi kendala yang terjadi dalam pelaksanaan PTSL apabila lembaga negara/kementerian ada yang tidak mendukung Program PTSL, maka telah diterbitkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dengan dilaksanakannya PTSL dengan peningkatan kualitas panitia ajudikasi PTSL akan menjamin kepastian hukum pemegang hak atas tanah di Indonesia dan pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia akan berjalan dengan cepat serta menyeluruh sehingga akan tercapai target yaitu semua bidang tanah di wilayah Indonesia semua terpetakan dan bersertipikat.

Kedudukan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagai Penataan Akses (*Access Reform*) dalam Kerangka Reforma Agraria

PTSL merupakan salah satu instrumen dari reforma agraria. Dengan pelaksanaan reforma agraria diharapkan tujuan dan cita-cita bangsa yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dapat terwujud, yaitu mewujudkan kemakmuran rakyat. Tingkat keberhasilan reforma agraria dalam mencapai tujuannya akan sangat ditentukan dengan keberhasilan dalam menyelenggarakan legalisasi aset yang dilaksanakan melalui program PTSL yang memberikan kepastian hukum dapat membantu masyarakat berupa pemberian kesempatan akses bantuan lain kepada subjek reforma agraria. Untuk memastikan keberhasilan implementasi dari PTSL ini terdapat 4 indikator yang perlu diperhatikan, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.²¹

Dalam pelaksanaan penataan aset, Kementerian ATR/BPN melalui Kantor Wilayah BPN Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota telah berhasil dan memenuhi target dengan melaksanakan legalisasi aset dan redistribusi aset. Penataan Aset dilaksanakan salah satunya melalui legalisasi aset dalam hal ini dapat berupa PTSL. Kementerian ATR/BPN telah berhasil mencapai target PTSL tahun 2018 sejumlah 9.378.496 bidang tanah atau sebesar 134% dari target yang ditetapkan. Objek legalisasi aset yaitu meliputi:

1. Tanah transmigrasi yang belum bersertipikat

Tanah transmigrasi yang belum bersertipikat harus memenuhi kriteria tidak termasuk dalam kawasan hutan atau telah diberikan hak pengelolaan untuk transmigrasi. Dalam hal tanah transmigrasi yang belum bersertipikat yaitu termasuk dalam kawasan hutan, proses pelepasan atau perubahan batas kawasan hutannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau belum memperoleh hak pengelolaan untuk transmigrasi maka legalisasi asetnya dilakukan setelah terbit keputusan menteri desar, pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi atau bupati/wali kota atau pejabat yang ditunjuk yang menyatakan bahwa pembinaannya telah diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota dan sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten atau kota.

2. Tanah yang dimiliki masyarakat

Objek legalisasi aset yang telah ditetapkan diberikan kepada subjek reforma agraria melalui mekanisme:

- a. sertipikat tanah transmigrasi merupakan orang perseorangan terdiri atas kepala keluarga beserta anggota keluarganya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. sertipikat tanah yang dimiliki masyarakat terdiri atas orang perseorangan, kelompok masyarakat dengan hak kepemilikan bersama atau badan hukum.

Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, menjelaskan mengenai Reforma Agraria yaitu penataan kembali struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan penataan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Terjadi

²¹Nursamsi, Aditya & Mohammad Herman Nayoan. 2018. "Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Manado", *Eksekutif Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan Tahun Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sam Ratulangi* 1 (1): 7.

keseimbangan antara penataan aset dan penataan akses antara lain yaitu, penataan aset merupakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam rangka menciptakan keadilan di bidang penguasaan dan pemilikan tanah dan penataan akses adalah pemberian kesempatan akses permodalan maupun bantuan lain kepada subjek reforma agraria dalam rangka meningkatkan kesejahteraan yang berbasis pada pemanfaatan tanah, yang disebut juga pemberdayaan masyarakat.

Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria merupakan harapan baru masyarakat Indonesia yang pastinya dapat mempercepat pencapaian reforma agraria dan ini sebagai bentuk payung hukum bukti keseriusan pemerintah dalam melaksanakan dan menyukseskan program reforma agraria. Berdasarkan Pasal 2 Perpres 86 Tahun 2018, dijelaskan tujuan reforma agraria, yaitu :

1. Mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan;
2. Menangani sengketa dan konflik agraria;
3. Menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria melalui pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
4. Menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan;
5. Memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi;
6. Meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan;
7. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup.

Berdasarkan tujuan reforma agraria di atas, maka penataan akses yang telah dilakukan di Kabupaten Bandung, Garut dan Cirebon telah mempengaruhi pendapatan dan lapangan pekerjaan di desa yang ditetapkan dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat. Hal ini telah mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan. Pelaksanaan penataan aset melalui PTSL yang telah dilaksanakan di Kabupaten Bandung, Kabupaten Garut dan Kabupaten Cirebon memberikan dampak yang baik terhadap nilai bidang tanah yang dimiliki masyarakat karena telah bersertipikat dan memiliki kepastian hukum. Selanjutnya penataan aset berupa PTSL dengan produk sertipikat dapat menjadi dasar dilakukannya penataan akses.

Pasal 15 dan Pasal 16 Perpres Nomor 86 Tahun 2018 telah diimplementasikan oleh pemerintah daerah kabupaten maupun Kantor Pertanahan Kabupaten sehingga menjamin pelaksanaan penataan akses berjalan di beberapa daerah Kabupaten Bandung, Kabupaten Garut dan Kabupaten Cirebon. Penataan akses dilaksanakan dalam rangka meningkatkan skala ekonomi, nilai tambah serta mendorong inovasi kewirausahaan subjek reforma agraria. Dengan pemetaan sosial dapat mengetahui potensi, peluang dan kendala yang dimiliki oleh masyarakat sehingga dengan pemetaan sosial menghasilkan dengan peningkatan kapasitas kelembagaan yang dibentuk berupa pokja serta pendampingan usaha yang dilakukan melalui kemitraan yang berkeadilan.

Peningkatan keterampilan yang dilakukan melalui penyuluhan, pendidikan, pelatihan dan/atau bimbingan teknis dapat meningkatkan pengetahuan dan pemahaman masyarakat dalam upaya membangun kelompok/kegiatan bersama di masyarakat, sehingga dapat memberikan penyuluhan kepada kelompok tani di Kabupaten Bandung dan Kabupaten Garut serta kelompok nelayan di Kabupaten Cirebon agar dapat mengembangkan usaha yang terdapat di daerah tersebut dengan menggunakan teknologi tepat guna melalui

kerja sama dengan perguruan tinggi, dunia usaha, lembaga penelitian serta Dinas Pertanian dan Dinas Perikanan daerah terkait. Dengan diversifikasi dapat melakukan penganekaragaman jenis usaha untuk memaksimalkan upaya peningkatan kesejahteraan melalui fasilitas akses permodalan dengan dilaksanakannya fasilitas pemberian pinjaman oleh pihak perbankan dengan jaminan sertifikat PTSL sehingga lembaga keuangan yang memberikan kebijakan kepada masyarakat yang telah memiliki hak atas tanah dengan bunga rendah dengan jangka waktu panjang.

Fasilitas akses pemasaran yang dilakukan untuk menampung dan menyalurkan hasil usaha contohnya dukungan dari Pemerintah melalui Dinas Pertanian Kabupaten Bandung yang terbuka untuk dukungan program *Corporate Sosial Responsibility (CSR)* bahkan Pemkab Kabupaten Bandung pun mendukung pembibitan hingga pemasaran dalam negeri bahkan ke luar negeri, tentu saja menyejahterakan kelompok tani di Kampung Kopi Cilengkrang. Hal ini juga sama dilaksanakan di Kabupaten Garut memberikan bantuan akses pemasaran, menjual hasil produk kelompok usaha bersama yang dipasarkan di Garut *Fresh Market* dengan mitra binaan Dinas Pertanian dengan Kantor Pertanahan di Kabupaten Garut. Fasilitas pemasaran di Kabupaten Cirebon dengan adanya usaha kerupuk udang di kabupaten Cirebon yang dipasarkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon serta Kantor Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Cirebon dapat membantu menyejahterakan nelayan di kabupaten Cirebon.

Dengan penguatan basis data dan informasi komoditas dapat digunakan sebagai dasar pengawasan yang akan menjamin adanya penataan akses melalui pemberian langsung oleh pemerintah, kerja sama antara masyarakat yang telah memiliki Sertifikat Hak Milik melalui PTSL serta kelompok masyarakat yang memiliki hak kepemilikan bersama dengan badan hukum melalui program tanah sebagai penyertaan modal. Dalam rangka mengkoordinasikan pelaksanaan penataan akses pokja tersebut dikoordinasikan dengan Gugus Tugas Reforma Agraria Kabupaten. Untuk mendorong dilaksanakannya penataan akses Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung, Garut dan Cirebon terhadap bidang tanah yang pemegang haknya sudah melaksanakan model pemberdayaan/memperoleh akses yang difasilitasi dan didampingi oleh pemangku terkait. Untuk itu, terdapat kegiatan yang harus dilaksanakan, antara lain:²²

1. Pembentukan Organisasi
2. Infrastruktur
3. Ketersediaan sarana dan prasarana

Menunjang kegiatan penataan akses (*access reform*) bagi masyarakat, antara lain: jaringan jalan, komunikasi, irigasi dan lain-lain yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah melalui pemangku kepentingan terkait

4. Pembinaan pelatihan, fasilitasi dan pendampingan

Untuk memberikan pengetahuan, wawasan dan pemahaman serta motivasi kepada masyarakat penerima sertipikat hak atas tanah baik melalui program Transmigrasi, PTSL, dan redistribusi tanah, dilaksanakan kegiatan fasilitasi dan kerjasama penataan akses bagi penerima sertipikat hak atas

²²Fickar Kusuma Ahbar. 2021. *Akses Reform Sebagai Pemberdayaan Masyarakat*, Tesis, Universitas Hasanudin. hlm. 21-22.

tanah. Kegiatan pembinaan, fasilitasi, dan kerja sama penataan akses dengan mendukung kegiatan tersebut maka Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Jawa Barat dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung, Garut dan Cirebon melakukan koordinasi kerja sama dan sinergi dengan pemangku kepentingan terkait melalui pelaksanaan pendampingan fasilitas dan bimbingan teknis untuk meningkatkan akses modal, usaha dan pemasarannya.

5. Permodalan

Akses permodalan dibutuhkan untuk meningkatkan dan mengembangkan usaha antara lain melalui penjaminan sertifikat hak atas tanah untuk memperoleh kredit perbankan.

6. Interkoneksi dengan dunia usaha/kemitraan.

Fasilitas Penyaluran bahan baku bagi industri-industri hilir didasarkan kepada kesepakatan para pihak, sebagai contoh: kopi ke perusahaan pengolahan kopi di Kabupaten Bandung, padi yang dikirim ke perusahaan penggilingan padi di Kabupaten Garut dan bahan udang ke pabrik pengolahan kerupuk udang di Kabupaten Cirebon.

Mekanisme pelaksanaan akses di Kabupaten Bandung, Garut dan Cirebon yaitu:²³

1. Pembentukan Organisasi
2. Penetapan Lokasi Kegiatan Pemberdayaan Hak Atas Tanah Masyarakat;
3. Pemetaan Sosial
4. Penyuluhan Dalam Rangka Pengembangan Kegiatan
5. Penyusunan Model
6. Pendampingan Pemberdayaan
7. Evaluasi dan Pelaporan.

Mekanisme penataan akses dilakukan sesuai dengan Petunjuk Operasional Kegiatan (POK). Sehingga Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung, Garut dan Cirebon membentuk Pokja (Kelompok Kerja) yang tujuannya melakukan percepatan koordinasi, kerja sama dan sinergi antara Kantor Pertanahan Kabupaten dengan OPD, instansi jasa keuangan serta pemangku kepentingan yang terkait sehingga tercatat percepatan pelaksanaan kegiatan pemberdayaan hak atas tanah masyarakat yaitu. Pokja dalam pelaksanaan akses sebagai fasilitator yang menjamin berjalannya pelaksanaan akses.

Dalam hal ini Pokja menjamin pelaksanaan penataan akses dengan adanya pemberdayaan masyarakat untuk menyampaikan hasil kegiatan pra-sertifikasi hak atas tanah berikut data yuridis masing-masing peserta kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung, Garut dan Cirebon, melakukan koordinasi dengan Kantor Pertanahan, melakukan penetapan lokasi desa/ kelurahan PTSL bagi kegiatan sertifikasi hak atas tanah, melaksanakan penyuluhan bersama dalam kegiatan sertifikasi hak atas tanah, melakukan gerakan pemasangan tanda batas bidang tanah dan pemetaan partisipasi bersama peserta kegiatan sertifikasi hak atas tanah, melakukan pendampingan bagi para peserta kegiatan sertifikasi hak atas tanah yang

²³Petunjuk Teknis Pemberdayaan Hak Atas Tanah Masyarakat Dalam Skema Akses Mengikuti Aset atau Dalam Skema Aset Mengikuti Akses di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota Tahun 2019.

dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan melaksanakan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kegiatan sertipikasi hak atas tanah, sehingga dapat membantu dalam pelaksanaan penataan akses.

Setelah dilaksanakan mekanisme tersebut dapat diketahui bahwa dengan adanya pelaksanaan PTSL yang produknya adalah sertipikat hak atas tanah maka salah satu penataan akses yang dilaksanakan adalah fasilitas akses permodalan yang dilaksanakan di Kabupaten Bandung, Kabupaten Garut dan Kabupaten Cirebon. Fasilitas permodalan dilakukan oleh lembaga perbankan melalui penetapan kebijakan pemberian pinjaman kepada kelompok sasaran penataan akses dengan bunga rendah dengan jangka waktu panjang. Fasilitas akses tersebut dilakukan dengan menampung dan menyalurkan hasil usaha kelompok sasaran penataan akses.

Sertipikat Hak Atas Tanah produk PTSL yang merupakan obyek Hak Tanggungan sesuai Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan memudahkan pemegang hak atas tanah memperoleh akses permodalan melalui lembaga perbankan dengan jaminan sertipikat. Pelaksanaan PTSL di Kabupaten Bandung, Kabupaten Garut dan Kabupaten Cirebon merupakan upaya memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, namun selain itu dapat meningkatkan nilai ekonomis dan nilai kegunaan dari tanah yang dilekatinya.

Pelaksanaan pemberdayaan masyarakat yang diadakan di Kabupaten Bandung, Kabupaten Garut dan Kabupaten Cirebon telah melibatkan lembaga perbankan untuk memberikan fasilitas kredit bagi pemegang sertipikat PTSL dengan tidak mengabaikan prinsip kehati-hatian dan prinsip 5C dalam pemberian kredit. Akses permodalan bagi pemegang sertipikat PTSL tidak dipungkiri terdapat peran Pemerintah Daerah yang mendukung proses pemberdayaan masyarakat.

Reforma agraria dimaknai sebagai penataan aset (*asset reform*) dan penataan akses (*access reform*). Penataan aset dalam hal ini adalah pada pemberian tanda bukti kepemilikan atas tanahnya (sertipikasi hak atas tanah), sedangkan penataan akses adalah penyediaan dukungan atau sarana prasarana dalam bentuk penyediaan infrastruktur, dukungan pasar, permodalan, teknologi, dan pendampingan lainnya sehingga subyek Reforma Agraria dapat mengembangkan kapasitasnya. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas maka kedudukan PTSL dalam reforma agraria merupakan salah satu instrumen dari penataan aset yang merupakan dasar dalam melaksanakan penataan akses.

PENUTUP

Kesimpulan

Dilaksanakannya PTSL dengan peningkatan kualitas akan menjamin kepastian hukum pemegang hak atas tanah di Indonesia dan pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia akan berjalan dengan cepat serta menyeluruh sehingga akan tercapai target yaitu semua bidang tanah di wilayah Indonesia semua terpetakan dan bersertipikat. Kedudukan reforma agraria dimaknai sebagai penataan aset (*asset reform*) dan penataan akses (*access reform*). Penataan aset dalam hal ini adalah pada pemberian tanda bukti kepemilikan atas tanahnya (sertipikasi hak atas tanah), sedangkan penataan akses adalah penyediaan dukungan atau sarana prasarana dalam bentuk penyediaan infrastruktur, dukungan pasar, permodalan, teknologi, dan

pendampingan lainnya sehingga subyek Reforma Agraria dapat mengembangkan kapasitasnya. Kedudukan PTSL dalam reforma agraria merupakan salah satu bagian dari penataan aset yang merupakan dasar dalam melaksanakan penataan akses.

Dalam meningkatkan target pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap diperlukan koordinasi dan sinkronisasi antara unit kerja pelaksana PTSL dengan unit kerja internal di dalam maupun di luar Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan Kementerian ATR/BPN seperti dengan Kementerian Keuangan dan Kantor Pajak terkait penundaan pembayaran pajak PPh dan BPHTB dan pemerintah daerah agar memudahkan pencapaian target pelaksanaan PTSL. Bagi Kantor Pertanahan melaksanakan pembinaan terhadap Satgas Fisik dan Satgas Yuridis pelaksanaan PTSL agar masyarakat dapat memahami manfaat program PTSL yang merupakan penataan aset yang bermanfaat untuk pelaksanaan penataan akses sehingga nantinya masyarakat banyak yang tertarik dan sadar akan pentingnya mengikuti pelaksanaan PTSL.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku

- Harsono, Boedi. 2005. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaan*. Jakarta: Djambatan.
- Perangin, Effendi. 1991. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Rajawali.
- Prakosa, Djoko & Budiman Adi Purwanto. 1998. *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Santoso, Urip. 2012. *Hukum Agraria, Kajian Komprehensif, Kharisma Putra Utama*. Jakarta: Kharisma Putra Utama.
- Soimin, Soedharyo. 2004. *Status Hak dan Pembebasan Tanah, Edisi Kedua*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sutedi, Adrian. 2007. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika.

Sumber Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen ke-4.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Sumber Jurnal/Artikel

- Korompis, Syendy A. 2018. "Pengaturan Hukum tentang Pendaftaran Tanah menjadi Hak Milik Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997". *Lex Privatum* 6 (1): 21.
- Nursamsi, Aditya & Mohammad Herman Nayoan. 2018. "Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Manado", *Eksekutif Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan Tahun Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sam Ratulangi* 1 (1): 7.

- Rahayu, Tiara Dwi, *et. al.* “Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Setelah Mengalami Likuefaksi Tanah”, *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang dan Agraria* 2 (2): 269.
- Sanjaya, Winny. “Dampak Kebijakan Satu Peta/One Map Policy di Bidang Pertanahan Terhadap Sertipikat sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia”, *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang dan Agraria* 2 (2): 216.
- Sibuea, Harris Yonatan P. “Arti Penting Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali”. *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 2 (2): 294.
- Susanto, Bronto. 2014. “Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997”, *Jurnal Ilmu Hukum* 10 (20): 80.

Sumber Lain

- Petunjuk Teknis Pemberdayaan Hak Atas Tanah Masyarakat Dalam Skema Akses Mengikuti Aset atau Dalam Skema Aset Mengikuti Akses di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota Tahun 2019
- Fickar Kusuma Ahbar, *Akses Reform Sebagai Pemberdayaan Masyarakat*, Tesis, Universitas Hasanudin, 2021, hlm. 21-22.