

# **KEBIJAKAN SERTIFIKASI TANAH DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KESEJAHTERAAN MASYARAKAT**



**Disusun sebagai salah satu syarat menyelesaikan Program Studi Strata I pada  
Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum**

**Oleh :**

**MOH. INDRA BANGSAWAN**

**C 100.156.002**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA  
2019**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**KEBIJAKAN SERTIFIKASI TANAH DAN IMPLIKASINYA TERHADAP  
KESEJAHTERAAN MASYARAKAT**

**PUBLIKASI ILMIAH**

**Oleh:**

**MOH. INDRA BANGSAWAN**

**C 100 156 002**

Telah diperiksa dan disetujui untuk diuji

Pembimbing,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'A' followed by 'bsori' and a horizontal line extending to the right.

**(Prof. Dr. Absori, S.H, M.Hum)**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**KEBIJAKAN SERTIFIKASI TANAH DAN IMPLIKASINYA TERHADAP  
KESEJAHTERAAN MASYARAKAT**

**Oleh:**

**MOH. INDRA BANGSAWAN**

**C 100 156 002**

**Telah dipertahankan didepan Dewan Penguji**

**Fakultas Hukum**

**Universitas Muhammadiyah Surakarta**

**Pada hari Rabu, 6 Februari 2019**

**Dan dinyatakan telah memenuhi syarat**

**Dewan Penguji**

1. Prof. Dr. Absori, S.H, M.Hum  
(Ketua Dewan Penguji)
2. Prof. Dr. Harun, S.H, M.H  
(Anggota I Dewan Penguji)
3. Dr. Nuria Siwi Enggarani, S.H, M.Hum  
(Anggota II Dewan Penguji)

(  )  
(  )  
(  )

Mengetahui,

Dekan fakultas hukum

Universitas Muhammadiyah Surakarta



(Prof. Dr. Khudzaifah Dimyati, S.H, M.Hum)

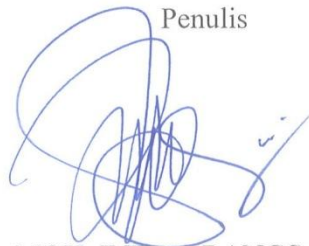
## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa naskah publikasi ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain, kecuali secara tertulis diacu dalam naskah dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Apabila kelak terbukti ada ketidakbenaran dalam pernyataan saya di atas, maka akan saya pertanggungjawabkan sepenuhnya.

Surakarta, 31 Januari 2019

Penulis



MOH. INDRA BANGSAWAN

C 100.156.002

# **KEBIJAKAN SERTIFIKASI TANAH DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KESEJAHTERAAN MASYARAKAT**

## **Abstrak**

Indonesia dalam Pasal 28 H ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang – wenang oleh siapapun, termasuk untuk menguasai/memiliki hak atas tanah. Penelitian ini bertujuan untuk 1). Mendeskripsikan Kebijakan Sertifikasi Tanah pada era sekarang; 2). Mendeskripsikan Implikasi dari Kebijakan Sertifikasi Tanah terhadap Masyarakat. Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis – empiris dengan pendekatan non – doktrinal yang kualitatif. Kebijakan sertifikasi tanah yang digulirkan pemerintah pada era sekarang didasari oleh Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang menargetkan 126 juta bidang tanah bersertifikat di seluruh wilayah Indonesia tahun 2025. Dalam tataran pelaksanaannya di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo menunjukkan bahwa per-Oktober 2018 Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar telah menyelesaikan 18.252 bidang tanah dari 35.214 target bidang tanah terdaftar, sedangkan Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo telah menyelesaikan target 17.650 bidang tanah terdaftar. Implikasi dari hadirnya PTSL terhadap kesejahteraan masyarakat antara lain dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat secara adil dan merata dengan ikut serta mendorong pertumbuhan ekonomi negara pada umumnya dan ekonomi rakyat khususnya. Oleh karena itu, kebijakan sertifikasi tanah perlu didukung oleh sumber daya yang memadai dan juga perlu membuat strategi baru dalam menyelesaikan hambatan eksternal yang berasal dari masyarakat.

**Kata Kunci :** Sertifikasi Tanah, PTSL, Kesejahteraan Masyarakat

## **Abstract**

Indonesia in article 28 H paragraph (4) of 1945 Indonesian constitution states that every citizen has the right to have personal property rights and such property rights may not be taken arbitrarily by anyone, including for control/have land rights. This research aims to 1). Describe the Land Certification Policy; 2). Describe the Implications of the Land Certification Policy on the Community. This type of research is a juridical-empirical study with a qualitative non-doctrinal approach. The current land certification policy initiated by the government is based on the Minister of Agrarian and Spatial Planning / Head of the National Land Agency of the Republic of Indonesia Number 12 of 2017 concerning the Acceleration of Complete Systematic Land Registration (PTSL) which targets 126 million certified parcels in all regions of Indonesia in 2025. In the level of implementation at the Land Office of the Karanganyar Regency and Sukoharjo Regency, it shows that from October 2018 the Karanganyar District Land Office has completed 18,252 land parcels of 35,214 targeted land parcels, while the Sukoharjo Regency Land Office has completed the target of 17,650 registered land parcels. The process of achieving targeted land parcels is influenced by internal and external factors of the land office that need to be addressed immediately, including HR factors and limited facilities and general public response. The implications of the presence of PTSL can provide legal certainty and legal protection of community land rights fairly and equally by participating in encouraging the country's economic growth in general and the people's economy in

particular. Therefore, Land policy needs to be supported by adequate resources and also needs to create a new strategy in resolving external barriers originating from the competency of communit.)

**Keywords :** Land Certification, PTSL, Community Welfare.

## **1. PENDAHULUAN**

Indonesia dalam sistem hukum pertanahannya berpijak kepada UUPA yang menjadi peraturan perundangan tentang pertanahan. Dalam hal kepemilikan tanah, UUPA lebih banyak menekankan pada aspek kepemilikan tanah individual. Hal ini penting untuk menjadikan status penguasaan tanah jelas ketika terjadi pemindahan hak atas tanah. Amanat yang tersurat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengandung dasar dan sekaligus arahan bagi politik pembangunan hukum pertanahan dan sumber daya alam lainnya, termasuk dalam 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. Dalam upaya meningkatkan pelayanan di bidang pertanahan dan dalam rangka pemberian kepastian hak, pemerintah telah membuat kebijakan percepatan pensertipikatan tanah melalui kegiatan sertipikasi massal secara PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria).

Setelah adanya agenda reforma agraria dengan penguatan hak kepada rakyat melalui kemudahan untuk memperoleh sertifikat bagi rakyat melalui program PRONA/Sertipikasi massal, maka lahirlah Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) melalui Ketetapan MPR Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang mengamanatkan perlu adanya pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang mendasarkan prinsip – prinsip kesatuan bangsa, supremasi hukum, demokrasi, keadilan, menghargai hak – hak hukum adat, keseimbangan hak dan kewajiban antara negara, pemerintah dengan rakyat.

Terpilihnya Jokowi sebagai Presiden Republik Indonesia memberikan harapan terhadap permasalahan pembangunan agraria dan juga permasalahan ketimpangan kepemilikan tanah di Indonesia. Salah satu program nawacita yang dikeluarkan Jokowi – Jk saat kampanye adalah pendistribusian tanah kepada masyarakat, program kampanye tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam program pemerintahan yang disebut dengan reforma agraria lahir atas terjemahan dari sembilan prioritas pembangunan oleh Jokowi – Jk yang mana reforma agraria menjadi salah satu prioritas dalam pembangunan tersebut

dengan mendorong *land reform* dan program kepemilikan tanah seluas 9 juta hektar. Adanya program dari pemerintah pusat pada tahun 2017 yang berkaitan dibidang pertanahan mengenai pemberian sertifikat kepada masyarakat dengan cara pendaftaran tanah secara sistematis yang mana lahirnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menjadi pedoman dalam penyelenggaraan nawacita sampai dengan tahun 2025.

Indonesia dengan wilayah yang luas mencapai 850 juta Ha, terdiri 191 Juta Ha daratan dan 649 Juta Ha lautan. Dari luas daratan tersebut sekitar 124,19 juta hektar (64,93%) masih berupa hutan seperti hutan lebat, hutan sejenis, dan hutan belukar. Sisanya seluas 67,08 juta hektar (35,07%) telah dibudidayakan dengan berbagai kegiatan. Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam Rencana Strategis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2015 – 2019 menunjukkan bidang tanah yang telah dilegalisasi tahun 2010 – 2014 sebanyak 5.006.897 bidang. Berdasarkan data dari pusat data dan informasi pertanahan tahun 2015 memperlihatkan bahwa pendaftaran tanah di Indonesia telah mencapai ± 54 (lima puluh empat) juta plot dari ± 85 (delapan puluh lima) juta bidang tanah, karena sejak 1981 melakukan pendaftaran tanah pertama kali secara massal pada penerbitan sertifikat hak atas tanah sebagai surat bukti hak yang merupakan alat pembuktian yang kuat, melalui program strategis seperti Prona. Jawa Tengah sebagai salah satu provinsi terbesar di Indonesia melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional (BPN) hingga tahun 2017 yang lalu memaparkan bahwa dari 21,5 juta bidang tanah di Jateng, saat ini baru tersertifikat 9.850.000 bidang atau 46 persennya. Sementara sisanya 11.720.000 bidang yang belum bersertifikat (54 persen).

Karanganyar merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah yang merespon dengan mengoptimalkan sumber daya yang ada untuk memenuhi target program PTSL dengan menargetkan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) tahun 2018 dengan target 35.214 bidang tanah terdaftar. Selain Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Sukoharjo juga termasuk daerah di Provinsi Jawa Tengah yang serius dalam merelalisaikan program pendaftaran tanah. Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo telah menyelesaikan target 17.650 bidang tanah terdaftar untuk tahun 2018.

Berdasarkan fenomena tersebut yang kemudian coba peneliti angkat dalam penelitian ini untuk dapat menjawab seberapa efektifkah keberadaan program PTSL

sebagai salah satu wujud kebijakan sertifikasi tanah di era Pemerintahan Presiden Joko Widodo dalam mengakomodasi kebutuhan masyarakat untuk mempermudah proses mendapatkan sertifikat hak milik atas tanah. Penelitian ini berusaha untuk mengkaji kebijakan pemerintah Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo melalui Kantor Pertanahan dalam mencapai target percepatan sertifikasi tanah dan implikasinya terhadap kesejahteraan masyarakat.

## **2. METODE**

Penelitian ini dapat dimasukkan dalam kategori penelitian hukum empiris atau *socio – legal research* dengan pendekatan non-doktrinal. Sumber data terbagi atas dua, yaitu data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari informan yang mengetahui tentang pelaksanaan Program Percepatan Sertifikasi Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo. Selanjutnya, data sekunder sebagai sumber pendukung data primer untuk menjawab obyek penelitian ini yang cara memperolehnya melalui studi kepustakaan, buku – buku literatur, dokumen – dokumen, peraturan perundang – undangan, dan sumber – sumber tertulis lainnya.

## **3. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **3.1 Kebijakan Sertifikasi Tanah**

Amanat dari Pasal 19 ayat (3) UUPA menyebutkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu – lintas sosial – ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria. Disamping pendaftaran tanah, juga diperlukan pemerataan distribusi sumber lahan, faktor produksi dan ekonomi yang berkeseimbangan (adil) sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan semua lapisan masyarakat dalam bingkai pembangunan yang berkelanjutan. Era presiden Joko Widodo, *land reform* menjadi bagian inti dari reforma agraria, program ini dinyatakan secara eksplisit di dalam Nawacita sebagai agenda ke – 5 dalam 9 prioritas Kepemimpinan Jokowi-JK. Menurut hemat penulis, tantangan utama dari *land reform* dalam Nawacita Jokowi – JK adalah menghadapi masalah sektoralisasi dan kontestasi penguasaan tanah negara yang penguasaannya di dominasi dalam 3 (tiga) sektor, yaitu kehutanan, perkebunan dan pertambangan. Berikut data yang menunjukkan dalam penguasaan tiga sektor tersebut:



Tabel 1. Penguasaan Tanah oleh Berbagai Sektor di Indonesia

No.	Luas Daratan Indonesia	173 Juta Ha	100%
<b>1.</b>	<b>Kawasan Hutan</b> (Hutan Lindung 31,5 Juta Ha)	137,45 Juta Ha	79,45%
<b>2.</b>	<b>Kawasan Pertambangan</b>	2,15 Juta Ha	1,25%
<b>3.</b>	<b>Areal Perkebunan</b>	20 Juta Ha*	11,56%
<b>4.</b>	<b>Sisa (untuk petani?), belum dikurangi Area Pemukiman, Kawasan Industri dan Pariwisata</b>	13,40 Juta Ha	7,74%

*Sumber : Anonim, 2010, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara*

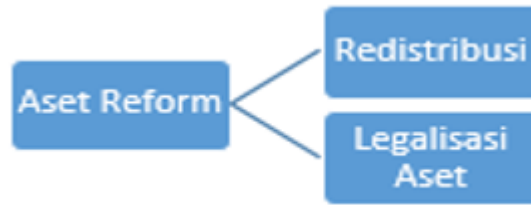
Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Kementerian ATR/BPN menargetkan 126 juta bidang tanah bersertifikat di seluruh wilayah Indonesia tahun 2025. Kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah perlu dilakukan pengkajian dalam tataran implementasinya di setiap Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, penelitian ini mencoba memberikan gambaran terkait upaya Pemerintah Daerah untuk merespon kebijakan pertanahan saat ini dengan mengambil lokasi penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dan Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo.

### 3.1.1 Kebijakan Sertifikasi Tanah Kabupaten Karanganyar

Kebijakan Pertanahan yang digunakan oleh Kantor pertanahan Kabupaten Karanganyar saat ini merujuk kepada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Dalam proses berjalannya program, petugas pertanahan Kabupaten Karanganyar tidak sedikit kerap kali mendapat hambatan yang dapat mengganggu efektivitasnya. Kabupaten Karanganyar hingga tahun 2018 lalu masih memiliki target pensertifikatan hak atas tanah lebih dari 35.214 bidang dan per-Oktober 2018 telah menyelesaikan 18.252 bidang tanah. program pensertifikatan tanah di Kabupaten Karanganyar mengalami hambatan yang berasal dari internal dan eksternal Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar. Secara internal, kebutuhan akan sumber daya manusia dan fasilitas dalam mendukung pensertifikatan tanah seperti terbatasnya pengelola data fisik (minimnya alat untuk mengukur) dan yuridis tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar harus menjadi perhatian khusus bagi pemerintah agar dapat menyeimbangkan tugas pegawai pertanahan dengan capaian target yang direncanakan.

Kantor Pertanahan sendiri pada hakekatnya merupakan organisasi yang mempunyai peranan yang sama pentingnya untuk mensinergikan kerja institusi. Suatu organisasi yang berjalan baik diibaratkan sebagai sebuah orkestra yang memerlukan keharmonisan irama kerja semua komponen agar diperoleh pencapaian standar kinerja pelayanan publik yang optimal. Dalam tataran nasional saja, Wahyono memaparkan data terkait jumlah sumber daya manusia untuk menyelesaikan target pensertipikatan sampai bulan Agustus 2017, untuk ASN Kementerian ATR/BPN sebanyak 2052 orang, sedangkan Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB) sejumlah 5544 yang terdiri atas Surveyor Kadastral sebanyak 1160 dan Asisten Surveyor Kadaster (ASK) sebanyak 4384. Sampai dengan bulan September 2017, ternyata target pengukuran dan pemetaan bidang tanah untuk pendaftaran tanah belum mencapai 80% dari target yang dicanangkan. Hambatan selanjutnya berasal dari eksternal Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar, yakni masih kurangnya kemampuan masyarakat di pedesaan untuk memahami Program pesertifikatan tanah. Hal ini selaras dengan penelitian Djada Soehendera yang menunjukkan munculnya kendala berkaitan dengan keterbatasan penyebaran dan penerimaan informasi tentang prosedur dan persyaratan program pertanahan di kalangan masyarakat. Masyarakat lebih kerap menerima begitu saja informasi lisan yang disampaikan pengurus RT atau RW. Sebaliknya, informasi rinci dan lengkap dikuasai segelintir orang. Hal itu pula yang menyebabkan maraknya pungutan liar.

Kebijakan sertifikasi tanah/legalisasi aset yang diselenggarakan oleh kantor pertanahan Kabupaten Karanganyar merupakan bagian kecil dari proses reforma agraria. Mengingat, agenda reforma agraria yang seharusnya didorong oleh pemerintah sebelum mengeluarkan legalisasi aset/sertifikasi tanah yaitu menata ulang penguasaan, pemilikan dan penggunaan lahan yang timpang untuk menciptakan basis – basis kekuatan produktif masyarakat dan mewujudkan keadilan social sebagaimana ketentuan Pasal 5 (1) TAP MPR NO: IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria. Perlu kita ketahui bahwa pelaksanaan reforma agraria itu dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Terdapat dua skema yang bisa dilakukan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan *land reform*, yaitu *asset reform* dan *acces reform*. Berikut adalah skema dari *asset reform*:



Sumber : Ditjen Penataan Agraria KemenATR/BPN, 2015.

Gambar 1. skema dari *asset reform*

*Asset reform* dilakukan dengan kehadiran negara untuk memberikan tanah kepada masyarakat yang memerlukan maupun penguatan hak pemilikan atas tanah terhadap tanah – tanah yang telah dikuasi oleh masyarakat, melihat data target legalisasi aset dari Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar yang tinggi (35.214 bidang dan per-Oktober 2018 telah menyelesaikan 18.252 bidang tanah) jelas menunjukkan bahwa penguatan hak kepemilikan atas tanah terhadap tanah – tanah yang telah dikuasai masyarakat adalah prioritas. Selanjutnya terdapat *aces reform* sebagai manifestasi dari kehadiran negara kepada penerima asset reform agar mampu memberdayakan tanahnya untuk meningkatkan kesejahteraannya sehingga usaha – usaha perbaikan yang dilakukan melalui penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menjadi tatanan keagrariaan baru akan dapat menjamin keadilan, harmoni sosial, produktivitas, dan keberlanjutan. Pelaksanaan dari program *aces* ini dilakukan melalui distribusi dan redistribusi aset – aset yang dimiliki oleh Negara untuk rakyat yang tidak memiliki aset tanah guna menopang kehidupan sehari – hari. Oleh karena itu, Kantor BPN Kabupaten Karanganyar perlu memandang Reforma Agraria merupakan agenda besar dalam memberikan kontribusi untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

### 3.1.2 Kebijakan Sertifikasi Tanah Kabupaten Sukoharjo

Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo merupakan instansi Pemerintah yang melayani kegiatan masyarakat dalam pembuatan Sertifikat Hak Atas Tanah, Peralihan Hak Atas Tanah, Pembebanan Sertifikat Hak Atas Tanah dan kegiatan – kegiatan pelayanan pertanahan lainnya. Permohonan pendaftaran tanah pertama kali di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo rata – rata 2.500 bidang/tahun, sehingga untuk menyelesaikan pendaftaran bidang – bidang tanah tersebut perlu waktu 40 tahun. Hingga saat ini, berdasarkan data dari Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo Tahun 2018 menunjukkan jumlah bidang tanah terdaftar dan tidak terdaftar sebagai berikut:

Tabel 2. Tanah Terdaftar di Kabupaten Sukoharjo Tahun 2018

No.	Status	Bidang Tanah	%
1.	Terdaftar	475.383	96,66
2.	Belum Terdaftar	16.915	3,34
	<b>Total</b>	<b>492.298</b>	<b>100</b>

*Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo 2018*

Kebijakan Pertanahan yang digunakan oleh Kantor pertanahan Kabupaten Sukoharjo saat ini merujuk kepada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Sertifikasi tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di tahun 2018, Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo telah menyelesaikan target 17.650 bidang tanah terdaftar dengan 4.078 bidang tanah yang telah diterbitkan Surat Hak Atas Tanah (SHAT). Program pesertifikatan tanah di Kabupaten Sukoahrjo berjalan sesuai dengan target yang telah ditetapkan. Walaupun demikian, dalam tataran pelaksanaan program pesertifikatan tanah tersebut tidak sedikit mengalami hambatan yang berasal dari internal dan eksternal Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo. Secara internal, kondisi alat penunjang pertanahan dan kesiapan Sumber Daya Manusia di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo belum bisa dikatakan baik, apalagi dengan lahirnya program (PTSL) mempertegas bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo belum ditunjang dengan SDM dan fasilitas yang memadai untuk dapat memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat yang mengajukan permohonan pendaftaran tanah. Untuk mengatasi hal tersebut, penambahan waktu kerja yang bersifat relatif dan dapat berubah – ubah merupakan inisiatif dari Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo sendiri, tidak heran ketika hari libur atau tanggal merah para pegawai pertanahan tetap melaksanakan tugas sebagaimana mestinya. Secara eksternal, petugas Pertanahan Kabupaten Sukoharjo meyakini bahwa sebagian besar masyarakat baik di desa maupun di kota sudah memiliki pemahaman yang baik terhadap proses pendaftaran tanah, namun tidak dapat dipungkiri juga bahwa masih terdapat masyarakat yang kurang paham berkaitan pengurusan tanah. Kekurang pahaman tersebut terjadi karena masyarakat tidak atau kurang memiliki kesadaran untuk melaksanakan pendaftaran tanah dan banyak diantara masyarakat menggunakan pihak lain.

Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo berhasil dalam menyelesaikan target tanah terdaftar pada tahun 2018 lalu. Walaupun begitu, sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa legalisasi aset merupakan bagian kecil dari reforma agraria. Pemerintah Kabupaten Sukoharjo seharusnya mengoptimalkan penataan

kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menjadi tatanan keagrariaan baru akan dapat menjamin keadilan, harmoni sosial, produktivitas, dan keberlanjutan. 17.650 bidang tanah terdaftar merupakan manifestasi dari legalisasi asset yang merupakan bagian kecil dari reforma agrarian. Pemerintah Daerah juga perlu memberikan perhatian khusus terhadap beberapa persoalan yang timbul pasca sertifikasi tanah, terutama sertifikasi tanah yang belum memiliki kejelasan *akses reform* sebagai bagian dari *land reform* plus, yaitu penataan aset tanah bagi masyarakat dan penataan akses masyarakat terhadap sumber – sumber ekonomi dan politik yang memungkinkan masyarakat untuk memanfaatkan tanahnya secara baik (Dijen Penataan Agraria 2015). Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Wicaksono dan Purbawa bahwa Ada dua hal yang membuat akses itu sulit pasca sertifikasi; Pertama karena koordinasi antar Kantor Pertahanan dengan dinas atau Pemerintah Daerah dan pihak lain terhambat; Kedua masyarakatnya yang kurang proaktif (enggan) dalam pengusulan kegiatan pasca sertifikasi. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi permasalahan yang pertama perlu adanya peningkatan sinergi baik pusat maupun daerah yang tidak hanya sebatas koordinasi melainkan sinergi dalam hal anggaran maupun program – program lintas kementerian sebagai upaya mempercepat reforma agraria. Untuk mengantisipasi permasalahan kedua perlu diperhatikan lokasi – lokasi tanah obyek *land reform* agar mendapat perhatian lebih serius dan secara komprehensif melalui sosialisasi yang intens kepada masyarakat sehingga pasca mendapat sertipikat, masyarakat mengetahui sertipikat tanah bisa diagunkan di bank atau lainnya.

### **3.2 Implikasi Terhadap Kesejahteraan Masyarakat**

Sertifikat hak atas tanah menurut pandangan resmi pihak birokrasi (BPN) adalah bukti dan surat berharga yang menjamin kepastian hukum mengenai status kepemilikan dan penguasaan tanah. Dilain sisi, masyarakat memandang sertifikat hak atas tanah lebih dari *passport*, surat jalan yang akan mengantakan masuk kedalam dunia yang begitu formal dan akan mendapatkan banyak kemudahan. Dalam website resmi Badan Pertanahan Republik Indonesia ([www.bpn.go.id](http://www.bpn.go.id)) menjelaskan setidaknya ada tujuh tujuan reforma agraria yakni mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah, menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat, memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup, meningkatkan ketahanan pangan, menyelesaikan konflik agraria, memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi serta untuk mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja. Tujuan untuk mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja merupakan manifestasi dari konsep negara kesejahteraan

(*welfarestate*) sebagai sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya. Negara hadir tidak dalam bentuk dominasi negara melainkan mandat untuk melaksanakan kewajibannya dalam memenuhi hak – hak warga Negara.

Berkaitan dengan program PTSL, Lawrence M Friedman mengatakan untuk keberhasilan penegakan hukum harus memperhatikan substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), budaya hukum (*legal culture*) dan dampak hukum (*legal impact*). Secara substansi, PTSL hadir untuk memperbaiki substansi hukum berkaitan dengan legalisasi aset. Walaupun demikian, perlu juga pahami dampak hukum setelah peraturan tersebut diluncurkan, terutama bagi kesejahteraan masyarakat.

Implikasi terhadap implementasi program PTSL di Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo sudah cukup tepat apabila dilihat dari segi sasaran dan tujuan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Namun dari segi jumlah dan waktu perlu dipertimbangkan secara baik – baik terutama dari segi sarana dan sumber daya manusia yang masih kurang maksimal dalam menjalankan program PTSL sehingga akan memungkinkan timbulnya permasalahan dikemudian hari. Dalam usaha mewujudkan kesejahteraan masyarakat, implikasi yang dapat dirasakan masyarakat Kabupaten Karanganyar, maka fungsi dari sertifikat tanah tersebut dapat dinilai berdasarkan pandangan dari Adrian Sutedi (2018) yakni:

- 1) Sertipikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat. Inilah fungsi paling utama sebagaimana disebut dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Seseorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah. Apabila telah jelas namanya tercantum dalam sertipikat itu. Berdasarkan fungsi utama sebagai alat pembuktian yang sah, minat masyarakat Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo untuk mendaftarkan tanahnya semakin meingkat. Pada tahun 2016, Jumlah Bidang telah diterbitkan sertifikatnya di Kabupaten Karanganyar sebanyak 14.865 dengan Luas 11.364.224 (m<sup>2</sup>), kemudian mengalami peningkatan pada tahun 2017 dengan Jumlah Bidang telah diterbitkan sertifikatnya sebanyak 25.305 dengan Luas 24.077.180 (m<sup>2</sup>). Selanjutnya di Kabupaten Sukoharjo tercatat pada tahun 2017 terdapat 15.200 bidang tanah terdaftar dan meningkat 17.650 bidang tanah terdaftar pada tahun 2018.

- 2) Sertipikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak bank/kreditor untuk memberikan pinjaman uang kepada pemiliknya. Dengan demikian, pemegang hak atas tanah akan lebih mudah mengembangkan usahanya karena kebutuhan akan modal mudah diperoleh. Berdasarkan fungsi kedua ini, Kabupaten Karanganyar melalui legalisasi aset turut berkontribusi dalam akses kredit murah, hal ini berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Karanganyar menunjukkan semakin meningkatnya Posisi Kredit Usaha Mikro, Kecil Dan Menengah (UMKM) Yang Diberikan Bank Umum dan Skala Usaha di Kabupaten Karanganyar dari yang sebelumnya pada tahun 2016 sebesar Rp. 2.909.678.510 naik menjadi Rp. 3.762.041.417 pada tahun 2017. Selanjutnya, Khusus di Kabupaten Sukoharjo, data menunjukkan bahwa terjadi peningkatan yang cukup tinggi terhadap jumlah nasabah yang menggunakan pelayanan kredit dan sejenisnya dari tahun 2016 sebanyak 10.603 nasabah menjadi 15.221 nasabah di tahun 2017.
- 3) Bagi pemerintah, adanya sertipikat hak atas tanah juga sangat menguntungkan walaupun kegunaan itu kebanyakan tidak langsung. Data pendaftaran tanah ini biasanya nanti akan diperlukan oleh pemerintah untuk perencanaan kegiatan pembangunan misalnya pengembangan kota, pemasangan pipa – pipa irigasi, kabel telepon, penarikan pajak bumi dan bangunan, dan lain sebagainya. Fakta membuktikan bahwa di Kabupaten Karanganyar dalam pendapatan asli daerah (PAD) mengalami peningkatan dari tahun 2016 sebesar Rp.301.307.800.956 menjadi 412.876.345.685 di tahun 2017. Begitu pula di Kabupaten Sukoharjo dalam pendapatan asli daerah (PAD) mengalami peningkatan dari tahun 2016 sebesar 182.010.506 menjadi 221.901.158 di tahun 2017.

Program legalisasi aset yang digulirkan oleh pemerintah saat ini yang merupakan bagian kecil dari reforma agraria telah berkontribusi untuk memberikan dampak positif terhadap peningkatan keluarga sejahtera dan pengurangan tingkat kemiskinan, baik di Kabupaten Karanganyar maupaun Kabupaten Sukoharjo. Data dari Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa angka kemiskinan di Kabupaten Karanganyar mengalami penurunan dari 12.490 pada tahun 2016 menjadi 12.480 jiwa tahun 2017, begitupun di Kabupaten Sukoharjo dari sebelumnya 79.900 pada tahun menjadi 76.700 jiwa tahun 2017. Disamping kemiskinan juga terdapat peningkatan keluarga sejahtera dari yang sebelumnya di Kabupaten Karanganyar terdapat 262.985 pada tahun 2016 menjadi

270.871 keluarga sejahtera pada tahun 2017. Begitupun di Kabupaten Sukoharjo terdapat 53.168 pada tahun 2015 menjadi 146.842 keluarga sejahtera pada tahun 2017.

#### **4. PENUTUP**

##### **4.1 Kesimpulan**

###### **4.1.1 Kebijakan sertifikasi tanah yang digulirkan pemerintah**

pada era sekarang berdasar kepada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang Kebijakan sertifikasi tanah tersebut hanya fokus terhadap pencapaian target legalisasi aset yang merupakan bagian kecil dari reforma agraria yang seharusnya didorong oleh pemerintah sebelum mengeluarkan legalisasi aset/sertifikasi tanah yaitu menata ulang penguasaan, pemilikan dan penggunaan lahan yang timpang untuk menciptakan basis – basis kekuatan produktif masyarakat dan mewujudkan keadilan sosial. Berikut hasil penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo yang menekankan reforma agraria hanya pada pencapaian target legalisasi aset/sertifikasi tanah, yaitu:

- 1) Kebijakan sertifikasi tanah/legalisasi aset yang diselenggarakan oleh kantor pertanahan Kabupaten Karanganyar menekankan kepada pencapaian target pendaftaran tanah yang tinggi, yakni 35.214 bidang dan per-Oktober 2018 telah menyelesaikan 18.252 bidang tanah dan menunjukkan bahwa penguatan hak kepemilikan atas tanah terhadap tanah – tanah yang telah dikuasai masyarakat adalah prioritas.
- 2) Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo pada tahun 2018 telah menyelesaikan target 17.650 bidang tanah terdaftar dengan 4.078 bidang tanah yang telah diterbitkan Surat Hak Atas Tanah. Hal ini menunjukkan bahwa pemenuhan target legalisasi aset menjadi prioritas bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo.

###### **4.1.2 Implikasi terhadap implementasi program PTSL**

Implikasi terhadap implementasi program PTSL di Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo sudah cukup tepat apabila dilihat dari segi sasaran dan tujuan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Namun dari segi jumlah dan waktu perlu dipertimbangkan secara baik – baik terutama dari segi sarana dan sumber daya manusia yang masih kurang maksimal dalam menjalankan program PTSL sehingga berpotensi menimbulkan masalah. Terhadap kesejahteraan masyarakat, sertifikat tanah dalam aspek hukum akan menjadi alat pembuktian yang



kuat, dalam aspek ekonomi dapat meningkatkan nilai jual tanah dan bagi pemerintah akan menjadi bagian penting dalam perencanaan kegiatan pembangunan.

#### 4.2 Saran

- 1) Pemerintah melalui kebijakan sertifikasi tanah yang digulirkan saat ini yakni Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) perlu didukung oleh sumber daya yang memadai. Mengingat target pemenuhan kebutuhan masyarakat terkait sertipikat/legalisasi aset yang cukup banyak sedangkan jumlah dan kualitas petugas pelaksana yang terbatas.
- 2) Masyarakat perlu berpartisipasi aktif dalam mempersiapkan dan melengkapi persyaratan sebagai pemohon terkait kelengkapan berkas pendaftaran tanah selain dari pada penyuluhan maupun sosialisasi ditingkatan desa/kelurahan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Absori, A. 2006. *Deklarasi Pembangunan Berkelanjutan dan Implikasinya di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 9, No. 1.
- Arifin, F. S. 2008. *Pembaruan Agraria Nasional (PAN) dengan Program Sertifikasi Tanah Melalui Prona Guna Menyukkseskan Tertib Administrasi Pertanahan di Kabupaten Pematang* (Doctoral dissertation, Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro).
- Christiawan, R., 2018. *Urgensi Pendaftaran Tanah Lengkap (PTSL) di Kecamatan Sukajaya Kabupaten Bogor*. Berdikari, 1(2).
- Haris, A. 2005, *Pengaruh Penatagunaan Tanah terhadap Keberhasilan Pembangunan Infrastruktur dan Ekonomi*, Perencanaan Pembangunan.
- Ismail, N. 2012, *Arah Politik hukum pertanahan dan perlindungan kepemilikan tanah masyarakat*, Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, 1(1).
- Kurniawan, W.A., Setiowati, S. and Supriyanti, T., 2018. *Ekspektasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Terhadap Faktor Sosial dan Ekonomi Masyarakat*. Jurnal Tunas Agraria, 1(1 Sept).
- Mujiburohman, D.A., 2018, *Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*, BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan, 4(1).
- Ruslan, R., & Djauhari, D. 2017, *Implementation of Acceleration Systematic Land Registration Full In Humbang Hasundutan District*, The 2nd Proceeding "Indonesia Clean of Corruption in 2020".
- Sianturi, R. E. Y. 2018, *Politik Pembangunan Agraria Rejim Jokowi-Jusuf Kalla (Kebijakan Tanah Objek Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial)*, Repositori Institusi Univsersitas Sumatera Utara.
- Santoso Urip. 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

- Setyaningsih, R., Lestari, H., & Maesaroh, M. 2013, *Studi Kinerja Organisasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo*, Journal of Public Policy and Management Review, 2 (2).
- Sembiring Julius, 2016, *Tanah Negara*, Jakarta: Prenada Media Group.
- Soehendera Djaka, 2010. *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia: Studi tentang Tanah, Kekayaan Alam dan Ruang di Masa Kolonial dan Desentralisasi*, Jakarta: HuMA – Jakarta.
- Soehendera Djaka, 2010. *Sertifikat Tanah dan Orang Miskin: Pelaksanaan Proyek Ajudikasi di Kampung Rawa Jakarta*, Jakarta: HuMa – Jakarta.
- Suharto, E., 2008. *Islam dan Negara Kesejahteraan*. Makalah pada Perkaderan Darul Arqam Pariपुरna (DAP) Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah (IMM), Jakarta.
- Waryanta, M., 2018. *Reforma Agraria: Momentum Mewujudkan Kemandirian Ekonomi Masyarakat Kecil dalam Mendukung Ketahanan Pangan*. BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan, 2(2)
- Waskito, Arnowo Hadi., 2017, *Pertanahan, Agraria dan Tata Ruang*, Jakarta: Balebat Dedikasi Prima.
- Wicaksono, A. and Purbawa, Y., 2018. *Hutang Negara Dalam Reforma Agraria Studi Implementasi Mandat 9 Juta Hektar Tanah Indonesia*. BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan, 4(1)
- Zulfianti, A. 2010, *PROGRAM LARASITA (Studi Evaluasi Efektivitas Program Larasita oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar terhadap Peningkatan Pelayanan Pertanahan di Kabupaten Karanganyar)* (Doctoral dissertation, Universitas Sebelas Maret).
- Kementeritanatr.go.id. 2018. *Tujuan Reforma Agraria*, (online) (<https://www.atrbpn.go.id/>, di akses pada 10 Januari 2019)
- Kompas, 2014, “Nawa Cita” 9 (Sembilan) *Agenda Prioritas Jokowi – Jusuf Kalla*, (Online), (<https://nasional.kompas.com/read/2014/05/21/0754454/.Nawa.Cita.9.Agenda.Prioritas.Jokowi-JK>, di akses pada tanggal 4 Agustus 2018).
- Portal Berita Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. 2017, *Prona Bukan Bagi – Bagi Sertifikat*, (online), (<https://jatengprov.go.id/publik/prona-bukan-bagi-bagi-sertifikat/>, diakses pada tanggal 05 Agustus 2018).
- Sukoharjokab.go.id. 2018. *Bupati Sukoharjo Apresiasi Penyerahan Sertifikat PTSL Tahun 2017*. Online, (<https://portal.sukoharjokab.go.id/2018/02/14/bupati-sukoharjo-apresiasi-penyerahan-sertifikat-program-pendaftaran-tanah-sistematis-lengkap-pts-l-tahun-2017/>) diakses pada tanggal 1 November 2018)
- Indonesia, Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia, Ketetapan MPR Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
- Indonesia, Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria
- Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2009 Tentang Badan Pertanahan Nasional
- Indonesia, Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.
- Indonesia, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.