

MULTIPURPOSE CADASTRE, PENGADAAN TANAH DAN LEGALISASI ASET

**Penyelesaian Persoalan-persoalan Agraria dan Tata Ruang
(Hasil Penelitian Sistematis 2018)**

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72 :

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

MULTIPURPOSE CADASTRE, PENGADAAN TANAH DAN LEGALISASI ASET

**Penyelesaian Persoalan-persoalan Agraria dan Tata Ruang
(Hasil Penelitian Sistematis 2018)**

Penulis:

Aristiono Nugroho
Asih Retno Dewi
Sukmo Pinuji
Haryo Budhiawan
Sudibyanung
Theresia Supriyanti
Priyo Katon Prasetyo
Julius Sembiring
Rakhmat Riyadi
Dian Aries Mujiburohman
Rofiq Laksamana
Akur Nurasa

Penyunting:

Westi Utami
Asih Retno Dewi

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM)
Bekerja sama dengan
STPN Press, 2018

**MULTIPURPOSE CADASTRE, PENGADAAN TANAH,
DAN LEGALISASI ASET:
Penyelesaian Persoalan-persoalan Agraria dan Tata Ruang
(Hasil Penelitian Sistematis 2018)
©PPPM STPN**

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:
Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM)

Bekerja sama dengan

STPN Press, Desember 2018
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman
Yogyakarta, 55293, Tlp. (0274) 587239
Faxes: (0274) 587138
Website: www.pppm.stpn.ac.id
E-mail: stpn.press@yahoo.co.id

Penulis: Aristiono Nugroho, Haryo Budhiawan,
Julius Sembiring, Dian Aries Mujiburohman, dkk.
Penyunting: Westi Utami dan Asih Retno Dewi
Layout dan Cover: Nanjar Tri Mukti

**MULTIPURPOSE CADASTRE, PENGADAAN TANAH,
DAN LEGALISASI ASET:
Penyelesaian Persoalan-persoalan Agraria dan Tata Ruang
(Hasil Penelitian Sistematis 2018)**

STPN Press, 2018
viii + 132 hlm.: 15 x 23 cm
ISBN: 978-602-7894-40-6

Buku ini tidak diperjualbelikan,
diperbanyak untuk kepentingan
pendidikan, pengajaran, dan penelitian

DAFTAR ISI

Sambutan Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta ~ v

**Multi Purpose Cadastre: Peta Tematik Bidang Tanah dan
Community Interest (Studi di Kabupaten Grobogan,
Provinsi Jawa Tengah)**

Aristiono Nugroho, Asih Retno Dewi, dan Sukmo Pinuji ~ 1

**Kajian Urgensi Kualitas Dokumen Persiapan sebagai Dasar
Penetapan Lokasi dalam Menekan Timbulnya Permasalahan
dan Memperlancar Proses Pengadaan Tanah di Jawa Timur**

*Haryo Budhiawan, Sudibyanung, Theresia Supriyanti,
Priyo Katon Prasetyo ~ 38*

**Dampak Pembangunan Jalan Lingkar Utara Terhadap
Eksistensi Tanah Ulayat di Kota Solok Provinsi Sumatera
Barat**

Julius Sembiring, Rakhmat Riyadi ~ 57

**Kajian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota
Bandung**

Dian Aries Mujiburohman, Rofiq Laksamana, Akur Nurasa ~ 101

KAJIAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DI KOTA BANDUNG

Dian Aries Mujiburohman, Rofiq Laksamana, Akur Nurasa

A. Pendahuluan

Perubahan paradigma yang terjadi dalam komunitas pertanahan global yang lebih luas yang telah diterima bahwa hak atas tanah perorangan sendiri tidak dapat memberikan keamanan kepemilikan kepada mayoritas orang di negara-negara berkembang dan lebih lambat dari yang dibutuhkan proses pendaftarannya. Saat ini di negara-negara berkembang baru sekitar 30 persen bidang tanah yang masuk dalam beberapa bentuk pendaftaran tanah (Jaap Zevenbergen 2011, 5).

Indonesia mempunyai suatu lembaga pendaftaran tanah sejak belakunya PP No. 10 Tahun 1961, namun pada kenyataannya selama lebih dari 35 tahun belum menghasilkan pendaftaran tanah yang memuaskan, sehingga disempurnakan dengan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Menurut Sugiyanto dkk (2008, 65) menyatakan hingga tahun 1995, tanah-tanah yang sudah di daftar sekitar 16,3 juta bidang dari perkiraan total 55 juta bidang tanah di luar kehutanan, kemudian mengalami peningkatan menjadi 26,0 juta

bidang pada tahun 2002 selama tujuh tahun dan terus naik menjadi 29,2 juta bidang pada tahun 2005 selama tiga tahun. Berlaku PP No. 24 tahun 1997 juga belum maksimal dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, dari 126 juta bidang tanah, hanya 46 juta sudah terdaftar, ini artinya ada 80 juta bidang tanah yang belum terdaftar. Sementara pertumbuhan bidang tanah lebih dari 1 juta bidang pertahun (van der Eng, P. 2016 dalam wahyuni, 2017).

Berbagai upaya telah dilakukan untuk melakukan percepatan pendaftaran tanah, beragam program/proyek pendaftaran tanah, seperti Proyek Administrasi Pertanahan (PAP), Policy development Program (LMPDP) atau proyek Ajudikasi, Larasita dan Program Nasional Agraria (PRONA), belum juga mencapai target pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, apabila di analisis lebih mendalam penyebab utama adalah *political will* pemerintah, dalam arti program-program tersebut dilaksanakan dalam tataran kementerian, bukan dalam puncak pemerintahan yang tertinggi yaitu Presiden.

Berbeda dengan program percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) yang merupakan perintah langsung dari Presiden untuk menargetkan 126 juta bidang tanah di Indonesia terdaftar dan tersertifikasi keseluruhan pada tahun 2025. Kemudian dijabarkan dalam target-target 5 juta bidang pada tahun 2017, 7 juta bidang pada tahun 2018, 9 juta bidang pada tahun 2019 dan 10 juta setiap tahunnya sampai dengan tahun 2025. Keseriusan Presiden dalam keterlibatan PTSL dapat dilihat dalam membagikan hasil produk sertifikat PTSL.

Lahirnya program PTSL diawali dengan terbitnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/Ka BPN) No. 28 Tahun 2016 Percepatan Program Nasional Agraria melalui Pendaftaran Tanah Sistematis, kemudian diganti dengan Permen ATR/Ka BPN No. 35 Tahun 2016 sebagaimana diubah dengan Permen ATR/Ka BPN No. 1 Tahun 2017, kemudian

diganti lagi dengan Permen ATR/KBPN No. 12 Tahun 2017 dan yang terakhir terbit Permen ATR/Ka BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Perubahan-perubahan regulasi PTSL menandakan ada perubahan-perubahan dalam birokrasi di kantor pertanahan untuk mempermudah proses percepatan pendaftaran tanah dalam aspek prosedur maupun praktek. Disisi lain, perubahan regulasi yang terlalu sering dilakukan dapat dimaknai ketidaksiapan dalam pelaksanaan PTSL, karena peraturan yang baik sebagai jaminan kepastian hukum tidak akan selalu berubah-ubah dengan rentang waktu yang pendek, karena hanya alasan-alasan yang bersifat teknis semata.

Pendaftaran tanah merupakan tugas dan beban berat Kementerian ATR/BPN, untuk itu perlu dukungan dengan menyempurnakan berbagai perangkat peraturan/dasar hukum tertulis, yang lengkap dan jelas, supaya penyelenggaraan pendaftaran tanah melalui PTSL dapat berjalan dengan baik. Disamping dukungan regulasi, Sumberdaya Manusia, sarana dan prasarana dengan kualitas dan kuantitasnya yang baik, demikian juga pembiayaan diperluas, adanya koordinasi antar lembaga diluar Kementerian ATR/BPN, secara normatif telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Semua ini untuk memberi kemudahan dan percepatan dalam pendaftaran tanah, sebagai amanat untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum serta meminimalisir sengketa tanah sesuai Pasal 19, 23, 32 dan 38 UUPA.

Dalam perjalanannya, pelaksanaan PTSL setiap kantor pertanahan mengalami berbagai hambatan, walaupun beragam peraturan dan petunjuk teknis telah mengaturnya. Misalnya, adanya tumpang tindih peraturan, jumlah ASN petugas ukur yang belum memadai, pembiayaan, jumlah alat ukur. Demikian juga pelaksanaan PTSL di Kota Bandung merupakan salah satu Kantor Pertanahan di Propinsi Jawa Barat yang melaksanakan PTSL

mulai Tahun 2017. Pelaksanaan PTSL di Kota Bandung tahun 2017 dilaksanakan di seluruh wilayah yaitu meliputi 30 kecamatan dan 151 kelurahan dengan 93 ribu bidang, dalam pelaksanaannya melebihi target yang telah ditetapkan yaitu sekitar 143 ribu bidang. Program ini memiliki kekhususan yaitu dengan karakteristik infrastruktur yang ada memiliki tujuan menuju Kota Lengkap berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandung Nomor 21/Kep.2.32.73/I/2017 Tanggal 23 Januari 2017.

Dari uraian diatas, dapat disampaikan beberapa permasalahan penelitian yang menarik untuk digali lebih lanjut mengenai Konsepsi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, bagaimana hambatan-hambatan pelaksanaan PTSL di Kota Bandung dan apa potensi sengketa dalam pelaksanaan PTSL dengan membandingkan PP No. 24 Tahun 1997 dengan Permen ATR/Ka BPN tentang PTSL.

B. Konsepsi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Pendaftaran tanah hanya suatu cara untuk mencapai tujuan, dan bukanlah ia sebagai tujuan itu sendiri. Banyak waktu, tenaga, biaya dan usaha telah dikorbankan, tetapi akan hanya sia-sia apabila ada kebenaran fakta yang sederhana dilupakan (Simpson dalam Feder dan Nishio 1999, 25). Peringatan Simpson tersebut tidak terkecuali pada pelaksanaan PTSL tentunya. PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya (Pasal 1 ayat (2) Permen ATR/Ka BPN No. 12 Tahun 2017). Dengan obyek pendaftaran tanah, meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak, baik

merupakan tanah aset Pemerintah/Pemerintah Daerah, tanah BUMN/BUMD, tanah desa, Tanah Negara, tanah masyarakat hukum adat, kawasan hutan, tanah obyek landreform, tanah transmigrasi, dan bidang tanah lainnya. Juga meliputi bidang tanah yang sudah ada tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan kegiatan PTSL (Pasal 3 Permen ATR/ Ka BPN No. 12 Tahun 2017).

Tujuan percepatan pelaksanaan PTSL adalah untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Pelaksanaan PTSL dilakukan dengan tahapan: (a) perencanaan dan persiapan; (b) penetapan lokasi kegiatan PTSL; (c) pembentukan dan penetapan Panitia Ajudikasi PTSL; (d) penyuluhan; (e) pengumpulan data fisik dan data yuridis bidang tanah; (f) pemeriksaan tanah; (g) pengumuman data fisik dan data yuridis bidang tanah serta pembuktian hak; (h) penerbitan keputusan pemberian atau pengakuan hak atas tanah; (i) pembukuan dan penerbitan sertipikat hak atas tanah; dan (j) penyerahan Sertipikat Hak atas Tanah.

Pembukuan dan penerbitan sertipikat hak atas tanah terdiri atas 4 (empat) kategori, meliputi: a) kategori 1, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan sertipikat hak atas tanah; b) kategori 2, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan sertipikat hak atas tanahnya namun terdapat perkara di Pengadilan; c) kategori 3, yaitu bidang tanah yang 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; dan d) kategori 4, yaitu bidang tanah yang obyek dan subyeknya sudah terdaftar dan

sudah bersertipikat hak atas tanah, sehingga tidak menjadi obyek PTSL secara langsung namun wajib dilakukan pengintegrasian peta-peta bidang tanahnya ke dalam Peta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Dalam pendaftaran tanah pertama kali Jaap Zevenbergen (2002) menyebut model pendaftaran statis, sebagai kebalikan dari model pendaftaran tanah dinamis (Sony Harsono 1996, 5-6). Pelaksanaan pendaftaran tanah statis, sebagaimana pelaksanaan PTSL, merupakan pendaftaran tanah pertama kali, dalam model tersebut Satgas akan melihat seseorang (siapa sebagai subyek hak) atau kelompok, yang memegang hak tertentu (hubungan hukum), di atas bidang tanah tertentu (obyek). Masing-masing dari tiga pertanyaan bisa dikaitkan satu sama lainnya, pemilik hak, hubungan hukum dan objek utama berupa bidang tanah. Ketiga hal tersebut saling terkait erat, dan hanya jika mereka saling terkait, maka dapat berbicara tentang sistem pendaftaran tanah.

Pemilik mewakili individu atau sekelompok orang, identifikasi pemilik akan memberikan jawaban atas pertanyaan 'siapa'. Bidang tanah mewakili bagian tanah tertentu dan memberikan jawaban atas pertanyaan 'dimana' dan 'berapa luas'. Hak atau riwayat pengasaan/pemilikan akan memberikan jawaban hubungan hukum tertentu (kepemilikan, sewa guna usaha, bentuk kepemilikan lain, dan sebagainya) dan memberikan jawab pertanyaan 'bagaimana' hak atau pemilikan/penguasaan bidang tanah tersebut diperoleh. Masing-masing dari ketiga entitas ini harus diidentifikasi dengan benar dan jelas, jadi harus ada pengenalan unik (*identifier*) untuk masing-masing.

Tujuan dari verifikasi ini adalah memberikan keamanan hukum kepada pemiliknya, daftar statis ini dapat digunakan untuk meyakinkan pemegang hak atas tanah, dapat meyakinkan calon pembeli untuk membeli misalnya. Untuk mencapai tujuan yang diberikan pada sistem pendaftaran tanah dalam penelitian ini,

pasti fungsi harus dipenuhi. Terkait dengan model statis, masing-masing dari ketiga entitas tersebut harus diidentifikasi dengan benar dan meyakinkan. Identifikasi masing-masing ketiganya bisa digambarkan sebagai tiga fungsi utama dari model statis.

a. Identifikasi pemilik

Bila seseorang harus diidentifikasi, biasanya nama yang paling mudah digunakan. Dalam kebanyakan kasus tanggal lahir dan rumah, kota harus ditambahkan. Hal ini sangat penting jika nama atau jenis nama sangat umum, dan saja orang bisa berbohong tentang nama mereka, jadi semacam perlindungan terhadap ‘identitas sejati’ harus dibuat (misalnya membuktikannya dengan kartu *id* yang dikeluarkan pemerintah). Saat negara baru muncul, budaya dan linguistik tertentu Perubahan dapat menyebabkan orang mengubah namanya atau menuliskannya dengan alfabet yang berbeda.

Hal ini menyebabkan masalah dalam mengidentifikasi orang. Ketika sekelompok orang mempunyai kepentingan/milik bersama, misalnya keluarga, pasangan suami istri (dengan beberapa kemungkinan rezim pernikahan mengenai properti) atau badan hukum (dengan jenis dan orang berbeda yang diizinkan masuk bertindak atas namanya). Meski demikian identifikasi pemiliknya biasanya yang paling mudah dengan satu nama. Misalkan suami istri, hanya dicatat sebagai milik suami saja.

b. Identifikasi bidang tanah

Untuk identifikasi sebagian lahan banyak sistem digunakan dalam pendaftaran tanah. Dasar masalahnya adalah tanah itu asalnya satu lempengan tak terputus (kontinum). Namun yang diketahui sebagai bidang tanah tertentu dipisahkan dari hamparan tanah lainnya, maka bidang tanah diberikan semacam identifikasi untuk merujuk padanya. Hal ini penting agar hal ini dilakukan dengan cara yang jelas dan ada persetujuan dari pemilik bidang tanah yang

berbatasan, sebagaimana sering dikatakan sebagai kontradiktur delimitasi.

Pengukuran di lapangan oleh surveyor memainkan peran penting. Penggunaan identifikasi sederhana dan jelas, yang bisa dicapai melalui sistem bilangan unik untuk setiap bidang tanah, akan sangat membantu ini. Cara pemasangan tanda batas dan pengenalan bidang tanah dengan cara yang efisien adalah penggunaan peta dasar pendaftaran skala besar (1: 500 atau 1:1000).

Masalah yang berkaitan dengan batas tanah adalah sumber perselisihan hukum yang kuat. Tanah biasanya dipandang sebagai aset paling berharga yang bisa dimiliki seseorang dan sebuah aset bernilai lebih, tidak seperti berbagai bentuk kekayaan berupa barang bergerak. Perselisihan mengenai batas-batas bidang tanah dapat muncul dalam konteks dugaan perambahan oleh tetangga di atas bidang tanah milik tetangga sebelahnya. Mereka mungkin juga timbul pada saat jualan dan beli tanah dimana para pihak datang untuk menentukan manakah sebenarnya keberadaannya tanah serta batas-batasnya yang akan ditransfer. Permasalahan terkadang tidak muncul saat tanah akan didaftar untuk pertama kali (Maciej Tomszak, tanpa tahun, 1)

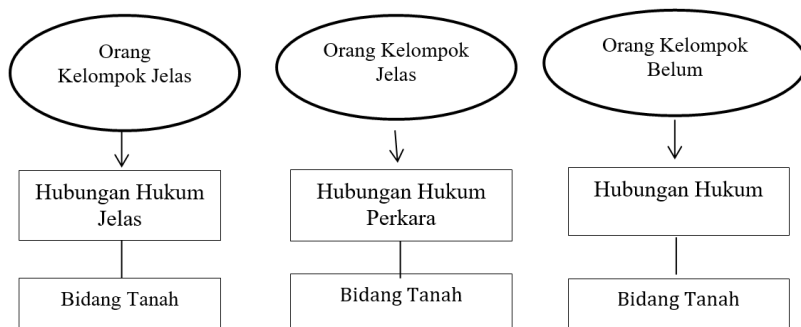
c. Identifikasi Alas Hak Atas Tanah

Identifikasi alas hak atau riwayat penguasaan tanah tidak selalu semudah yang terlihat, tergantung pada situasi kepemilikan lahan di daerah yang bersangkutan. Bila ini didominasi oleh hukum adat tidak mudah untuk mendapatkan definisi yang jelas, ataupun juga hak-hak barat yang pernah ada. Pemahaman tentang hak, penguasaan dan penggarapan, bisa menimbulkan keraguan adanya hubungan hukum atau kepemilikan seseorang dengan bidang tanah yang dikuasainya.

Hal ini penting untuk tujuan utama perlindungan hukum dan penting bagi sebagian besar tugas PTSL yang mendukung program

pemerintah saat ini sampai tahun 2025 mendatang. Ketiga aspek dalam pelaksanaan pendaftaran pertama kali (juga dikatakan dalam model statis). Dalam kalimat yang agak berbeda ada pendaftaran tanah dengan model dinamis, artinya yang didaftar adalah kegiatan berkaitan dengan sebagian besar terkait dengan transaksi tanah. Dalam model dinamis dalam sistem pendaftaran tanah juga mencakup tiga fungsi, sebagaimana dijelaskan oleh Soni Harsono sebagai adjudikasi hak atas tanah, transfer tanah dan pemecahan/penggabungan bidang tanah dalam bentuk subdivisi atau konsolidasi (Soni Harsono 1996, 3-4)

Gambar berikut menjelaskan kondisi hasil identifikasi Subyek-Objek berurutan memenuhi sebagai Katergori 1, 2 dan 3.



Pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, juga mempunyai manfaat secara ekonomis dan sosial, karena pendaftaran tanah akan memberikan akses yang lebih baik terhadap nilai tanah, naiknya investasi, naiknya pendapatan juga mudahnya pada lembaga kredit formal (Feder dan Nishio 1999, 25). Disamping itu berfungsi untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya (Chadidjah Dalimunthe 2000, 132). Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini

menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya (Urip Santoso 2010, 2). Oleh karena itu perbaikan ataupun penyempurnaan dalam pendaftaran tanah haruslah harus berpusat pada perannya untuk menyediakan informasi dan perlindungan hukum.

C. Hambatan-Hambatan dalam Pelaksanaan PTSL di Kota Bandung

Kota Bandung terletak di wilayah Jawa Barat dan merupakan Ibukota Propinsi Jawa Barat. Kota Bandung mempunyai luas sekitar 16.730 Hektar (0,95%) dari luas wilayah Provinsi Jawa Barat dan terdiri dari 30 Kecamatan dan 151 Kelurahan dengan jumlah penduduk kurang lebih sebanyak 2.394.873 jiwa (5,56%) dari jumlah penduduk provinsi Jawa Barat. Adapun Jumlah Bidang Tanah di Kota Bandung kurang lebih 550.000 Bidang. Jumlah Bidang Tanah Terdaftar 512.011 Bidang dan sisa bidang yang belum terdaftar sebagian besar sudah terpetakan.

Jumlah pekerjaan pendaftaran tanah di Kota Bandung yang sangat besar, dapat terlihat dari jumlah kegiatan rutin dalam bentuk permohonan berjumlah 132.000 bulan, dengan tunggakan per tahun 2017 berjumlah 1.080 permohonan. Belum lagi dalam pelaksanaan PTSL melebihi target yang ditetapkan dari 93 ribu bidang melebihi target menjadi 143.289 bidang. Target dan capaian PTSL disajikan dalam bentuk tabel berikut:

TARGET
93.000 Bidang

→

Capaian PTSL 2017
143.289 Bidang

Produk	Jumlah Bidang
K1	20.724
K2	0
K3	31.565
K4	91.000
TOTAL	143.289

Sejak program PTSL bergulir pada 2017, Pemerintah Kota Bandung dan BPN telah bekerja sama untuk menyertifikatkan sebanyak 143 ribu bidang tanah. Jumlah tersebut jauh melampaui target, yaitu 93 ribu sertifikat di tahun itu. Keberhasilan program

PTSL merupakan adanya peran Pemerintah Kota Bandung berperan positif karena punya peta yang paling lengkap dengan adanya “Kebijakan Satu Peta” atau yang lebih dikenal dengan “One Map Policy”.

Di samping itu BPN Kota Bandung telah menyerahkan 7.942 sertifikat aset Pemerintah Kota Bandung dan 1.100 sertifikat tanah milik warga. Pencapaian tersebut berkat peta dengan skala 1:1000 berkat kerja sama Pemerintah Kota Bandung yang menyiapkan peta modern dari Institut Pertanian Bogor (ITB). Peta digital yang mempermudah BPN untuk mengukur tanah. Menurut Kepala BPN Kota Bandung Elijas Tjahjadi, selain memberikan 1.100 sertifikat bagi warga dan 7.942 untuk aset Pemerintah Kota, pihaknya juga memberikan 198 sertifikat yang menjadi aset pelepasan pengembang, sementara untuk warga yang berada di kawasan Bandung Utara yakni Puncut pihaknya baru bisa memberikan dua sertifikat dari target 506. Sebab, masih ada sengketa tanah yang belum terselesaikan.

Namun, pelaksanaan PTSL telah mencapai target, masih terdapat hambatan-hambatan, yang akan di uraikan dibawah ini:

1. Sumber Daya Manusia

Keterbatasan-keterbatasan ini semestinya diatasi dengan manajemen kinerja yang efektif, memastikan bahwa kegiatan pegawai sesuai dengan sasaran-sasaran instansi. Sebagaimana yang dikatakan oleh Emerson (1960) yakni Man (Pihak-pihak pelaksana); Money (Anggaran/Biaya); Materials (Materi/bahan); Machine (Peralatan/fasilitas pendukung); Methode (Cara/metode dalam mencapai target pelaksanaan). Senada dengan Darmawan (2017) menyatakan komponen-komponen akselerasi atau percepatan dalam PTSL yang mencakup: *Man, Material Method, Money*. *Man*, seperti melakukan koordinasi, monitoring dan evaluasi periodik pihak ketiga pelaksana PTSL, dan *Manpower Planning* dalam

memaksimalkan ketersediaan Surveyor Kadastral Berlisensi (SKB). *Material* seperti (a) Teknologi: Optimalisasi CORS dan pemanfaatan Drone, *Low Cost GNSS RTK Modul*, (b) Optimalisasi ketersediaan Peta Dasar, (c) Sistem KKP yang adaptif dengan akselerasi. *Method*, yakni (a) Penyusunan Juknis dalam satu buku (Yuridis, Teknis dan Keuangan), (b) Implementasi *Participative Land Administration*, (c) Sinergi dan koordinasi dengan Instansi terkait. *Money* dilakukan dengan cara (a) Optimalisasi anggaran, (b) Alokasi bidang tanah Kluster 4, (c) Kendali Mutu.

Manajemen SDM diperlukan untuk meningkatkan kinerja pegawai dalam organisasi/instansi (Diniaty dan Fairus 2014). Salah satu aspek dalam manajemen yaitu *Man* atau pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan kegiatan sekaligus menjadi persoalan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang pertanahan, yakni ketersediaan SDM dengan kualitas yang baik (berintegritas dan kompeten). Termasuk pula SDM ATR/BPN dalam pelaksanaan PTSL baik petugas Pengumpulan Data Fisik (Puldasik) maupun petugas Pengumpulan Data Yuridis (Puldadis) yang sangat erat kaitannya dengan kinerja pegawai (pelaksana PTSL) dalam menjalankan dan menyelesaikan tugas dalam mencapai target dan sasaran pelaksanaan PTSL.

Sitorus (2017) mengatakan faktor-faktor yang menentukan keberhasilan pendaftaran tanah mencakup Sumber Daya Manusia, Regulasi, Infrastruktur, Anggaran dan Sinergisme Kelembagaan, sedangkan indikator keberhasilan pelaksanaan PTSL adalah tercapainya hasil pelaksanaan sesuai sasaran/target yang ditetapkan (kuantitas) pada satuan kantor pertanahan tersebut dengan tepat waktu sesuai anggaran dan berkualitas.

Kebutuhan akan SDM sangat menentukan dalam keberhasilan pelaksanaan PTSL, baik secara kualitas maupun kuantitas. SDM di kantor-kantor pertanahan beragam segi keilmuannya dan belum

tersebar secara merata, sebarannya didominasi di daerah-daerah Pulau Jawa dibandingkan diluar Pulau Jawa, hal ini juga harus menjadi bahan evaluasi dilingkungan Kementerian ATR/BPN. Disamping itu, kantor pertanahan melaksanakan tugas rutinitas pelayanan pendaftaran tanah yang cukup besar, ditambah lagi adanya kegiatan PTSL yang setiap tahunnya target bidang tanah yang harus didaftarkan bertambah dengan membandingkan jumlah ASN yang dimiliki oleh Kementerian ATR/BPN, keduanya harus berjalan beriringan, tidak mengabaikan kegiatan rutin sehari-hari.

Jumlah SDM di Kota Bandung, Pegawai Negeri Sipil (PNS) berjumlah 133 orang dan Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri (PPNPN) berjumlah 116 orang sehingga total pegawai berjumlah 249 orang. Jumlah pegawai ini tentunya tidak sebanding dengan volume pekerjaan yang sangat besar untuk pekerjaan rutin dan PTSL. Meskipun dalam regulasi telah diakomodasi Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB) yang tertuang dalam Peraturan Menteri ATR/ Ka. BPN No. 33 Tahun 2016 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri ATR/ Ka. BPN No. 11 Tahun 2017 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB). Akan tetapi pada kenyataannya SKB tidak dapat berkerja secara maksimal, bahkan Kantor BPN Kota Bandung tidak dapat menggunakan produk pengukuran dari SKB dan memutuskan hubungan kerja dengan SKB.

Hambatan-hambatan lain dalam pelaksanaan PTSL yang di alami Kantor BPN Kota Bandung adalah: a) Mutasi dan Promosi yang mengakibatkan perlu waktu untuk menyesuaikan diri, b) kekurangan petugas ukur, c) pola pikir pegawai yang masih sporadik dalam pelaksanaan PTSL, d) kurangnya kualitas SKB dan ASKB.

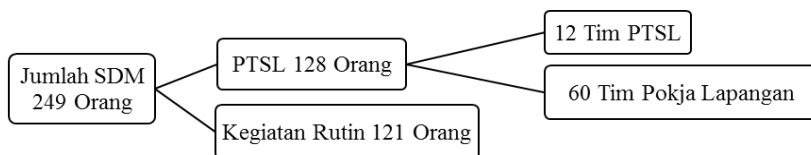
Strategi atau terobosan yang dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam pelaksanaan PTSL ini disajikan dalam tabel berikut:

No	STRATEGI PELAKSANAAN PTSL	
1.	Penyusunan Juknis Internal	Penyamaan Persepsi kepada seluruh Petugas yang terkait mengenai tahapan dan Produk PTSL
2.	Penambahan Petugas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penambahan Petugas Fisik dari Mahasiswa dan SMK Pengukuran sebanyak 60 Pokja Lapangan 2. Pendamping Petugas Yuridis dibantu oleh Ketua RT/RW dan unsur Kelurahan
3.	Informasi	Pengumuman Di Koran Media Sosial
4.	Surat Edaran	Sosialisasi Program PTSL bekerjasama dengan Pemerintah Kota Bandung, melalui Surat Edaran dari Walikota

Strategi capain target juga dapat dijabarkan dengan cara; 1) pembentukan kelompok kerja dengan mekanisme pengumpulan data yuridis dan data fisik secara bersama-sama; 2) pengolahan data fisik dan yuridis melalui data center; 3) monitoring dan evaluasi kegiatan oleh admin KKP dari Pejabat Pengawas; 4) pelaksanaan pembayaran keuangan yang disesuaikan dengan progress fisik kegiatan.

Data center sebagai kebutuhan kantor pertanahan kota bandung yang berfungsi untuk mengumpulkan data fisik dan data yuridis seperti: a) cek bidang sebelum membuat NIB untuk memfilter berkas; b) mengintegrasikan bidang dan subjeknya sama dengan PBT; c) plotting untuk K 4; d) pekerjaan lebih cepat dan tepat karena fokus pada aplikasi.

Untuk mengatasi kekurangan SDM BPN Kota Bandung melakukan terobosan dengan membagi jumlah pegawai yang berjumlah 249 orang dalam kegiatan rutin berjumlah 121 orang dan kegiatan PTSL berjumlah 128 orang. Khusus untuk kegiatan PTSL dibentuk 12 Tim PTSL dan 60 Tim Pokja Lapangan, serta di bantu oleh mahasiswa dan aparat desa. berikut disajikan dalam tabel;



2. Sarana, Prasarana dan biaya

Demikian juga dengan keterbatasan sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Kantor Pertanahan beragam dan tidak merata terkait dengan alat ukur berteknologi, jaringan internet, komputer, printer serta kapasitas ruangan kantor untuk berkerja dan untuk pengelolaan warkah dari hasil produk PTSL yang cukup banyak, juga sarana dan prasarana untuk keperluan di basecamp maka di perlukan anggaran terkait dengan pelaksanaan PTSL.

Dengan kerja sama yang baik yang dilakukan oleh Kantor BPN Kota Bandung dengan Walikota Bandung dalam pelaksanaan PTSL juga mendapat bantuan Bantuan Sarana dan Prasarana dari Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Pemerintah Kota Bandung, berupa Sewa Basecamp, Sewa Kendaraan, Komputer, Printer, Modem, Meja, Kursi, Dispenser.

3. Peran Masyarakat dalam Kegiatan PTSL

Partisipasi masyarakat merupakan keikutsertaan dalam suatu aktivitas atau kegiatan yang meliputi perencanaan dan beban kegiatan serta memiliki hasil dan manfaat dari kegiatan/aktivitas yaitu untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat yang lebih baik (Darmawan 2002). Ratmono (2017, 58) menyatakan partisipasi adalah suatu proses dimana sebagai pelaku dapat mempengaruhi serta membagi wewenang dalam menentukan inisiatif-inisiatif pembangunan, keputusan serta pengalokasian berbagai sumber daya berpengaruh terhadap mereka. Partisipasi masyarakat dalam mendukung pelaksanaan PTSL merupakan wujud rasa tanggung jawab terhadap mendukung keberhasilan program pemerintah.

Responsibilitas masyarakat yang efektif diharapkan menjadi solusi dalam mendukung penyelesaian target program PTSL.

Dalam mendukung pelaksanaan program PTSL membutuhkan dukungan dan partisipasi dari berbagai pihak termasuk dari masyarakat yang menjadi subyek utama. Membangun peran serta masyarakat dan stakeholder bukan sesuatu yang mudah untuk dilakukan, hal tersebut dapat terwujud apabila *mindset* dari para pihak khususnya dari masyarakat dapat dirubah dengan membangun kesadaran untuk ikut berpartisipasi. Partisipasi masyarakat sebagai pemilik tanah dalam mendukung pelaksanaan kebijakan negara, dalam hal ini program PTSL dapat diinterpretasikan bermacam-macam diantaranya partisipasi adalah gerakan masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan, dalam pelaksanaan kegiatan, ikut menikmati hasil dari kegiatan tersebut dan ikut serta dalam mengevaluasinya (Upholf dalam Ratmono 2017, 58).

Partisipasi yang paling baik dipahami sebagai sebuah rangkaian. Salah satu komponen partisipasi masyarakat yang efektif adalah dengan adanya tersedianya informasi publik yang jelas. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan program PTSL, informasi publik tersebut disampaikan atau disosialisasikan kepada masyarakat pada tahapan penyuluhan. Oleh karena itu sangat dibutuhkan kesadaran dari pemilik tanah untuk berpartisipasi dengan menghadiri kegiatan penyuluhan yang merupakan salah satu bagian dari tugas dan kewajiban dari masyarakat. Selain kegiatan penyuluhan, masyarakat juga mempunyai tugas dan kewajiban yang harus dilaksanakan dan dipenuhi dalam tahapan pengumpulan data fisik dan data yuridis.

Kewajiban masyarakat dalam tahapan pengumpulan data fisik untuk misalnya (a) memasang tanda batas yang disepakati oleh yang berbatasan; (b) menjaga dan memelihara patok batas bidang tanah yang telah ditetapkan; (c) menandatangani gambar ukur (pemohon dan pemilik tanah yang berbatasan); (d) melengkapi

dan menyerahkan fotokopi dokumen administrasi yang diperlukan, untuk bidang tanah yang telah bersertipikat, pemilik diminta untuk menunjukkan sertipikat atau meyerahkan fotokopi sertipikat; (e) hadir dan menunjukkan batas-batasnya pada saat pelaksanaan pengukuran; (f) menyetujui atau tidak menyetujui hasil pegukuran bidang tanah yang diumumkan oleh Tim Adjukasi PTSL.




Pada tahapan pengumpulan data fisik bahwa tingkat kesadaran masyarakat akan tanggung jawab dalam kegiatan pengukuran bidang tanah dan pemasangan patok tanda batas bidang tanah masih rendah. Hal itu dibuktikan dengan tidak hadir dan ikut menyaksikan langsung di lapangan. Ketidakhadiran masyarakat dalam kegiatan pengukuran bidang tanah diakibatkan karena masyarakat kurang memahami tentang tugas dan kewajibannya dalam mendukung program PTSL. Begitu pula dengan pemasangan patok tanda batas bidang tanah sebagian besar dari masyarakat yang belum melakukan pemasangan patok pada saat akan dilakukan pengukuran bidang tanah. Masyarakat beranggapan bahwa pemasangan patok tanda batas bidang tanah itu merupakan tugas dan tanggung jawab dari Kepala Dusun dan Petugas Ukur yang dilakukan pada saat pengukuran bidang tanah. Masyarakat sebagai pemilik tanah merasa telah melaksanakan tugas dan kewajiban mereka dengan membayar biaya yang dibebankan kepada mereka sebagai peserta dalam program PTSL. Demikian juga dalam kegiatan pengumpulan data yuridis ini dilaksanakan setelah tahap kegiatan pengukuran bidang tanah. sebagian besar dari masyarakat sulit mencari bukti alas hak.

Aspek Penyuluhan merupakan langka awal yang penting dalam mewujudkan partisipasi masyarakat, juga sebagai ajang dalam mensosialisasikan program PTSL kepada masyarakat misalnya dengan membagi-bagikan brosur tentang informasi program PTSL di tempat-tempat keramaian, memajang papan pengumuman di desa atau media massa maupun media online.

D. Potensi Sengketa dalam Pelaksanaan PTSL

1. Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis

Kegiatan PTSL sangat menuntut adanya jaminan kepastian hukum. Salah satu persoalan penting terkait dengan kepastian hukum tersebut adalah asas publisitas yang mempunyai perbedaan pengaturan antara Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Menteri. Untuk memenuhi asas publisitas dalam pembuktian pemilikan tanah maka dilaksanakan pengumuman data fisik dan data yuridis selama 14 (empat belas) hari kalender (Pasal 21 Peraturan ATR/Ka BPN No. 12 Tahun 2017). Ketentuan ini berbeda dengan Pasal 26 PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang mensyaratkan 30 hari dan Pasal 63 PMNA/Ka. BPN No.3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

	30 hari		30 hari		14 hari
	PP No. 24 Tahun 1997		PMNA/Ka. BPN No.3/1997		Permen ATR/Ka. BPN No. 12/2017

Pengaturan asas publisitas yang berbeda memberikan ruang potensi sengketa di kemudian hari, karena pada dasarnya peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto (2010, 41) berdasarkan teori jenjang norma hukum dikemukakan oleh Hans Kelsen yaitu *stufentheorie*, menyebutkan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang disebut norma dasar (*grundnorm*). Senada dengan Oloan sitorus (2017, 10) menyatakan:

Secara teoretis berdasarkan teori jenjang aturan perundang-undangan (*stufenbau theory*) ketidaksinkronan itu membatalkan aturan hukum yang lebih rendah, namun dalam

praktik penyelenggaraan bernegara ketidaksinkronan aturan itu tidak otomatis membatalkan aturan yang lebih rendah sebelum aturan yang lebih rendah dibatalkan oleh pengadilan yang berwenang dalam melakukan *judicial review*. Oleh karena itulah, maka selama belum ada putusan *judicial review* dari Mahkamah Agung terhadap Peraturan Menteri No. 12 Tahun 2017, penulis berpendapat bahwa aturan tersebut tetap sah sebagai dasar penerbitan sertifikat PTSL.

Pertentangan pengaturan ini, mengenai waktu pengumuman data fisik dan data yuridis, apabila ditinjau dari asas-asas peraturan perundang-undangan dapat diuraikan sebagai berikut: *Pertama*, *Asas lex superior derogat legi inferior* yang artinya peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah (asas hierarki), maka yang digunakan adalah PP No. 24 Tahun 1997 karena PP lebih tinggi derajatnya daripada Peraturan Menteri, karena ketentuan Peraturan Menteri derajatnya lebih rendah tidak dapat mengubah atau mengesampingkan ketentuan PP yang lebih tinggi derajatnya, bahkan Peraturan Menteri tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila isinya bertentangan dengan PP; *kedua*, *asas Lex specialis derogat legi generali* yaitu asas hukum yang bersifat khusus mengesampingkan hukum yang bersifat umum, juga tidak dapat diterapkan dalam penggunaan asas ini karena ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis*, misalnya UU dengan UU, PP dengan PP dan seterusnya; *ketiga*, *Asas Lex Posterior Derogat Legi Priori*, asas ini juga untuk peraturan yang sederajat, peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama.

Persoalan selanjutnya, bagaimanakah kekuatan mengikat Peraturan Menteri ATR/Ka BPN No. 12 Tahun 2017. Merujuk Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 menegaskan: “Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan

oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”. Dalam ketentuan ini terdapat dua syarat agar peraturan menteri memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Apabila merujuk pada pertimbangan huruf a dan b Permen ATR/Ka BPN No. 12 Tahun 2017 merupakan perintah dari Pasal 19 UUPA sebagai sumber hukum Peraturan Menteri. Artinya peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan peraturan yang lebih tinggi.

Untuk mengatasi pertentangan ini setidaknya-tidaknya dilakukan: *Pertama*, sinkronisasi/harmonisasi antara PP dengan Peraturan Menteri supaya memenuhi syarat formal kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah, Peraturan Menteri juga harus tetap, tidak terlalu sering diubah yang terkesan terburu-buru tanpa konsep yang jelas, dengan waktu hanya sekitar 1 tahun perubahan pengaturan PTSL dilakukan perubahan 3 kali. Pengaturan mengenai PTSL semestinya diatur dalam PP sehingga mempunyai derajat yang lebih tinggi dibandingkan dengan Peraturan Menteri dan/atau merivisi secara parsial untuk mendukung percepatan PTSL atau mengganti dengan PP yang baru sesuai dengan kondisi jaman saat ini

2. Sulit Menerapkan Asas Kontradiktur Dilimitasi

Suatu kegiatan dalam penempatan batas bidang-bidang tanah berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan dalam pendaftaran tanah disebut asas *Contradictoire Delimitatie*. Penempatan tanda-tanda batas termasuk pemeliharannya merupakan kewajiban pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, apabila dalam penetapan batas bidang tanah tidak diperoleh kesepakatan batas para pihak yang berkepentingan atau pihak berbatasan tidak hadir, pengukuran bidang tanahnya sementara

dilakukan berdasarkan batas-batas yang menurut kenyataannya merupakan batas-batas bidang-bidang tanah yang bersangkutan dan dalam gambar ukur dibubuhkan catatan bahwa batas-batas bidang tanah tersebut baru merupakan batas-batas sementara sampai dengan ada kesepakatan antara para pihak atau dengan keputusan pengadilan (lihat Pasal 17, 18, 19 PP No. 24 Tahun 1997). Oleh karena itu kesepakatan/persetujuan dan kehadiran pemilik tanah yang berbatasan merupakan kewajiban dalam pendaftaran tanah.

Penerapan Asas Kontradiktur Delimitasi berjalan dengan baik apabila para pihak berkompromi hadir dan memberikan persetujuan dalam penetapan tanda batas. Namun dalam kenyataannya berbeda, penerapan asas kontradiktur delimitasi mengalami kesulitan-kesulitan di lapangan, baik itu dalam pelaksanaan pendaftaran tanah rutinitas seperti biasanya maupun dalam percepatan PTSL. Beberapa faktor kesulitan yang menyebabkan asas kontradiktur delimitasi tidak dapat dilaksanakan dengan baik diantaranya: *Pertama*, pemegang hak atas tanah tidak memelihara batas bidang tanah baik yang sudah menjadi kewajibannya yang menyebabkan *overlapping* batas bidang tanahnya, karena tidak jelasnya bidang tanah atau batas yang sudah dipasang patok hilang, karena kurangnya kesadaran masyarakat untuk memelihara tanda batas. *Kedua*, para pihak tidak hadir pada waktu penetapan batas tanah, karena kesibukan pemilik tanah dan atau sulit mencari pemilik tanah disebabkan karena pemilikan tanah *absentee*, *Ketiga*, adanya sengketa batas tanah, sengketa keluarga atau tetangga dan sengketa yang sudah masuk ranah pengadilan, sehingga masalah-masalah tersebut menjadi penghambat proses pengukuran.

Sosialisasi dalam bentuk penyuluhan kepada masyarakat tentang pentingnya penetapan dan pemasangan tanda batas dalam proses pengukuran, juga memberikan pemahaman bahwa pemilik tanah berkewajiban menunjukkan batas-batas bidang tanah yang

bersangkutan dan, apabila sudah ada kesepakatan mengenai batas tersebut dengan pemegang hak atas bidang tanah yang berbatasan, memasang tanda-tanda batasnya. Kewenangan petugas ukur adalah mengukur tanda batas yang sudah dipasang oleh pemegang hak dan pemilik tanah yang berbatasan bukan untuk memasang tanda batas dan kewajiban pemilik tanah untuk memelihara batas tanah seperti patok sebagai batasan tanah bukan dipasang dan dimiliki BPN, demikian juga tentang arti kehadiran dan kesepakatan dalam penetapan batas bidang tanah. Dalam konteks ini perlu ada penyuluhan kepada masyarakat dalam hal penerapan asas kontradiktur delimitasi. Untuk mengatasi hal ini, gagasan yang disampaikan Ratmono (2017, 61) mengadakan gerakan masal memasang tanda batas bidang tanah pada lokasi yang akan ditetapkan, dengan cara partisipasi seluruh pemilik bidang tanah dengan memasang tanda batas bidang tanahnya, tanda batas bidang tanah disiapkan oleh kelompok masyarakat yang ditugaskan, misalnya Karang Taruna sesuai dengan arahan dari Kantor Pertanahan setempat.

Faktor kepastian letak dan batas setiap bidang tanah tidak dapat diabaikan, karena dalam kenyataannya cukup banyak sengketa tanah yang timbul sebagai akibat letak dan batas bidang-bidang tanah tidak benar bahkan cukup banyak juga sengketa batas masuk ke ranah pengadilan.

3. Pembuktian Hak

Pembuktian hak dalam pelaksanaan PTSL diatur dalam Pasal 17, 18, 19, 20 Permen/Ka. BPN No. 12 Tahun 2017 terkait dengan obyek PTSL yang berasal dari tanah negara dan tanah bekas milik adat. Menjadi persoalan adalah *Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah* sesuai amanat Pasal 19 ayat (1) yang menyatakan:

Dalam hal bukti kepemilikan tanah masyarakat tidak lengkap atau tidak ada sama sekali maka dapat dilengkapi dan dibuktikan dengan surat pernyataan tertulis tentang

penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik oleh yang bersangkutan.

Ketentuan Pasal 19 ayat (1) ada dua syarat dalam hal pembuktian hak dengan surat pernyataan tertulis tentang penguasaan fisik bidang tanah dan dengan itikad baik. *Pertama*, Pasal 19 ayat (4) menyatakan surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah harus disaksikan paling sedikit oleh 2 (dua) orang saksi dari lingkungan setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara perdata maupun pidana, apabila di kemudian hari terdapat unsur ketidakbenaran dalam pernyataannya, bukan merupakan tanggung jawab Panitia Ajudikasi PTSL. Ketentuan ini dapat diartikan sebagai berikut:

- (a) Penguasaan fisik bidang tanah yang dimaksud adalah selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut tidak boleh kurang dari 20 tahun dan atau diselingi oleh jeda waktu misalnya penguasaan baru 10 tahun karena peristiwa tertentu beralih kepihak lain, kemudian genap mau 20 tahun kembali ke penguasaan semula, serta penguasaan tanahnya tidak diganggu gugat oleh pihak lain sesuai dengan Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997.
- (b) Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah harus disaksikan paling sedikit oleh 2 (dua) orang saksi. Ketentuan ini berpotensi adanya pemalsuan surat pernyataan seharusnya dapat diperkuat kesaksian orang yang dapat dipercaya, misalnya disaksikan oleh 2 orang saksi dan diketahui oleh RT, RW dan Desa/Kelurahan. Adanya akibat hukum apabila ditemukan memalsukan isi dan penandatanganan surat pernyataan yaitu bersedia dituntut di muka hakim secara pidana maupun perdata karena memberikan keterangan palsu.
- (c) Apabila adanya unsur ketidakbenaran surat pernyataan bukan merupakan tanggung jawab Panitia Ajudikasi PTSL. Ini

merupakan bentuk perlindungan diri dari jerat hukum Panitia Ajudikasi PTSL dan hal ini dapat dibenarkan karena dalam aspek pembuktian tidak mempunyai kewenangan hak uji materil tentang kebenaran suarat pernyataan, hanya hak uji formal saja mengenai syarat-syarat administrasi, misalnya mengecek surat pernyataan sudah ditandatangani oleh para pihak, kebenaran tentang kesesuai antara orang yang mendatangi bukan merupakan kewenangan Panitia Ajudikasi.

Di sisi lain, pengaturan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah harus juga memperhatikan peraturan lain seperti Peraturan Daerah (Perda). Ada daerah-daerah tertentu mengatur Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah tersendiri dalam bentuk Perda. Misalnya, Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Bumbu Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Registrasi Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah, yang mengatur atau mensyaratkan kewajiban registrasi, adanya prosedur, larangan dan pengawasan, pelaporan dan sanksi dalam hal pendaftaran atau pencatatan dari pemohon guna mendapatkan Nomor Register Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah dari desa/lurah untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan di desa/kelurahan.

Untuk meminimalisir terjadinya kasus sengketa tanah, seyogyanya peran dan koordinasi desa/kelurahan tidak diabaikan dalam membuat Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah sebagai bukti formal penguasaan atas tanah dengan itikad baik harus ada pengakuan dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan.

Kedua, unsur itikad baik dijelaskan dalam Pasal 19 ayat (2) dari kenyataan secara fisik menguasai, menggunakan, memanfaatkan dan memelihara tanah secara turun temurun dalam waktu tertentu dan/atau memperoleh dengan cara tidak melanggar ketentuan

peraturan perundang-undangan. Itikad baik dibuktikan dengan pernyataan pemohon/peserta Ajudikasi PTSL yang menyatakan: a). tidak terdapat keberatan dari pihak lain atas tanah yang dimiliki atau tidak dalam keadaan sengketa; dan b). tidak termasuk atau bukan merupakan aset Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau BUMN/ BUMD atau Kawasan Hutan.

Pada dasarnya itikad baik dimaknai dengan kejujuran, kejujuran pemegang hak dalam perolehan tanahnya, jujur dalam memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Ketentuan itikad baik merupakan lawan dari itikad buruk atau ketidakjujuran. Sulit untuk mengidentifikasi itikad baik karena mempunyai makna yang abstrak sehingga menimbulkan makna yang berbeda-beda. Itikad baik dalam pengertian Pasal 19 ayat (2) jujur dalam mengusai fisik atas tanah dan jujur dalam memenuhi syarat-syarat dalam Pasal 19 ayat (2) serta ukuran telah melakukan itikad baik dilakukan oleh Panitia Ajudikasi dalam bentuk pengiraan-pengiraan dalam hati bahwa pemohon telah memenuhi syarat-syarat administrasi yang telah ditentukan.

4. Biaya Pajak atas Tanah

Pada dasarnya proses pendaftaran tanah tidaklah murni keseluruhan kewenangan BPN, karena adanya keterkaitan dengan instansi lain seperti Kementerian Keuangan dalam hal Pajak Penghasilan (PPh) dan Pemerintah Daerah dalam hal Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB) serta PPAT untuk pembuatan akta sebagai syarat untuk menerbitkan sertifikat. Syarat adanya biaya PPh, BPHTB dan pembuatan akta tanah adalah salah satu faktor utama penghambat dalam pendaftaran tanah. Selama ini kesan masyarakat untuk mengurus sertifikat itu mahal, lama dan berbelit-belit. Biaya mahal karena harus membayar Akta, PPh dan BPHTB, prosesnya lama disebabkan memerlukan waktu mengurus akta, membayar pajak, dan proses administrasi di Kementerian ATR/BPN,

berbelilit-belit harus mondar mandir ke Kantor PPAT, Kantor Pajak Pratama, dan Kantor Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah dan Kementerian ATR/BPN. Untuk mengatasi permasalahan tersebut bisa dilakukan proses persertipikatan tanah melalui satu atap, dengan cara semua proses ini dilakukan di Kantor Kementerian ATR/BPN, sehingga dapat mempengaruhi minat masyarakat dalam mendaftarkan tanahnya.

Demikian juga permasalahan PPh dan BPHTB terhutang yang memberikan ruang kemudahan dalam pelaksanaan program PTSL bagi tidak atau belum mampu membayar PPh dan BPHTB dengan membuat surat pernyataan PPh dan BPHTB terhutang. Ketentuan ini tidak dijabarkan mekanisme penagihannya dan sampai kapan harus dibayarkan karena ketentuan peraturan perundang-undangan belum mengatur mengenai PPh dan BPHTB terhutang mengenai pajak tanah. Walaupun Pasal 24 Permen hanya menjelaskan Kepala Kantor Pertanahan hanya berwajib menyampaikan daftar BPHTB terhutang dan/atau PPh terhutang secara periodik kepada Bupati/Walikota dan jika ada peralihan hak atau perubahan atas Buku Tanah dan Sertipikat Hak Atas Tanah hanya dapat dilakukan setelah yang bersangkutan melunasi PPh dan BPHTB terhutang.

Pengertian pajak terutang sesuai dengan Pasal 1 Angka (10) UU No 28 Tahun 2007 adalah pajak yang harus dibayar pada suatu saat, dalam Masa Pajak, dalam Tahun Pajak, atau dalam Bagian Tahun Pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Pengaturan Pajak PPh dan BPHTB menpuyai rezim hukum terdiri. PPh diatur dalam UU No 28 Tahun 2007 Tentang Perubahan Ketiga Atas UU No. 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan beserta peraturan pelaksanaanya. Sedangkan BPHTB diatur dalam UU No. 20 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan beserta peraturan

pelaksananya. Secara teori seperti yang disampaikan Widyawati (2010) pengaturan dalam hukum pajak dibedakan menjadi dua, yaitu hukum pajak material dan hukum pajak formal. hukum pajak material mengatur ketentuan-ketentuan mengenai siapa-siapa saja yang dikenakan pajak, siapa-siapa yang dikecualikan, apa-apa saja yang dikenakan pajak dan apa-apa saja yang dikecualikan serta berapa besarnya pajak yang terutang. Sedangkan hukum formal mengatur bagaimana mengimplementasikan hukum pajak material, mengatur mengenai prosedur (tata cara) pemenuhan hak dan kewajiban perpajakan (Widyawati 2010).

Ketentuan PPh terutang tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah, tidak menyebutkan secara jelas waktu pajak terutang, hanya ditentukan bahwa sebelum akta, risalah lelang atau surat lain ditandatangani oleh pejabat yang berwenang, maka haruslah ditunjukkan terlebih dahulu bukti pembayaran PPh. Berbeda dengan pengaturan dalam BPHTB yang secara jelas telah menyatakan bahwa pajak terutang timbul saat akta, risalah lelang atau surat lain yang berkaitan ditandatangani oleh pejabat yang berwenang, tetapi dilain pihak pejabat yang berwenang tersebut dilarang menandatangani akta, risalah lelang atau surat lain yang terkait sebelum ditunjukkan bukti pembayaran BPHTB (Widyawati 2010).

Bersamaan dengan ketiadaan aturan PPh dan BPHTB yang cukup jelas, untuk menjawab permasalahan tersebut perlu diatur khusus PPh dan BPHTB terutang dalam pelaksanaan PTSL. Pengaturan ini harus dalam bentuk PP supaya sederajat dengan peraturan pelaksana terkait dengan perpajakan, karena secara asas peraturan perundang-undangan dapat diterapkan asas *Lex specialis derogat legi generali* yaitu peraturan yang khusus dapat menyampingkan peraturan yang umum. Dalam isi PP tersebut mendorong Pemerintah untuk memfasilitasi pajak PPh dan BPHTB khusus pendaftaran pertama kali dalam pelaksanaa PTSL dalam (zero tax) atau pajak nol persen,

sebagai suatu bentuk keseriusan Pemerintah dalam melaksanakan kewajiban pendaftaran tanah di seluruh Indonesia.

Dalam kaitannya dengan PPh dan BPHTB terutang dalam pelaksanaan PTSL menurut Dalu Agung Darmawan (2017, 31) filosofi *tax amnesty* perlu ditiru dalam proses PTSL dengan membebaskan pendaftaran tanah pertama kali dari pajak atas tanah seperti PPh dan BPHTB, akan mempercepat *collecting* data dalam bentuk pendaftaran tanah dan Pemerintah akan mendapatkan keuntungan berupa data tanah bersertipikat yang merupakan sumber pengenaan obyek pajak dikemudian hari. Lebih lanjut Dalu Agung Darmawan (2017, 31) menyatakan: (1) Setiap peralihan property/tanah terkena pajak; (2) Peralihan tidak harus dibuktikan dengan akta, sepanjang sudah terdapat peralihan maka terkena pajak; (3) Tidak mengenal pajak terutang. Pandangan tersebut rasanya cukup beralasan jika dilihat dari ketentuan terakhir tentang PP No. 34 Tahun 2016 tentang Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli atas Tanah dan/atau Bangunan Beserta Perubahannya.

Memberikan fasilitas “zero tax” pajak nol persen khusus untuk pendaftaran tanah pertama kali karena pada umumnya pendaftaran tanah pertama kali adalah masyarakat yang kurang mampu, hal ini sesuai dengan Keputusan Menteri ATR/Ka. BPN No 261/KEP-7.1/XI tentang Sertifikasi Hak Atas Tanah untuk Masyarakat yang Memiliki Kartu Keluarga Sejahtera. Sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memberikan kemudahan dalam pelayanan sertifikasi hak atas tanah untuk pertama kali memberi kemudahan dalam biaya pengukuran, transportasi, akomodasi, konsumsi dan biaya pemeriksaan tanah (Panitia A) dibebankan pada Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA), sedangkan untuk BPHTB diminta kepada Pemerindah Daerah untuk dibebaskan. Ketentuan ini seharusnya diberlakukan

atau diterapkan sebagai upaya untuk menarik minat masyarakat untuk mendaftarkan tanah, karena akan memberikan kemudahan dalam percepatan pendaftaran tanah, secara tidak langsung mendorong pertumbuhan ekonomi, meminimalisir sengketa dan akan memberikan jaminan kepastian hukum serta perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah apabila tanah telah terdaftar. Meskipun dalam aspek pembiayaan pelaksanaan PTSL ini dapat bersumber dari APBN, APBD, Sertipikat Massal Swadaya dan *Corporate Social Responsibility* (CSR) BUMN, BUMD dan Swasta, diperkuat dengan Keputusan Bersama Menteri ATR/Ka. BPN, Mendagri, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 25/SKB/V/2017, No. 590-3167A Tahun 2017, No. 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis. Pembiayaan terkait dengan kegiatan penyiapan dokumen, kegiatan pengadaan Patok dan Materai dan kegiatan operasional petugas kelurahan/desa, biaya ini tidak termasuk biaya BPHTB dan PPh. Terkait dengan biaya BPHTB Mendagri memerintahkan Bupati/Walikota untuk memberikan pengurangan dan/atau keringanan atau pembebasan BPHTB.

Telah dijelaskan di muka bahwa biaya-biaya yang mahal untuk mengurussertipikat salah satu faktor utama penghambat pendaftaran tanah. untuk itu perlu keiklasan Pemerintah untuk membebaskan BPHTP dan PPh ke dalam “zero tax” untuk pendaftaran tanah pertama kali, supaya kelancaran percepatan pendaftaran tanah tercapai sesuai target yang telah ditentukan. Mekanisme ini dapat dilakukan dengan cara: *Pertama*, merevisi Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri dengan mengikut sertakan Kementerian Keuangan dalam hal pembebasan PPh; *Kedua*, merivisi klausul PPh dan BPHTB terhutang dengan pembebasan PPh dan BPHTB Nol Persen; *Ketiga*, SKB ini ditindak lanjuti oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk Peraturan Gubernur, dengan ketentuan apabila aturan mengenai

BPHTB belum diatur dalam Perda. Jika sudah diatur Perda maka perdanya harus direvisi.

Mekanisme ini dapat diwujudkan apabila ada keiklasan dan *politik will* Pemerintah bahwa pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia itu penting dan mempercepat program PTSL sebagai agenda prioritas. Darmawan (2017), menyatakan PTSL merupakan terobosan dalam pendaftaran tanah. Secara bertahap desa lengkap akan terwujud dan ini menjadi embrio terwujudnya peta bidang di masing-masing lokasi dan impian terwujudnya *one map policy*. Lembaga lain akan mendapatkan imbas yang sangat besar terkait dengan rencana detail tata ruang, penentuan LP2B, collecting perpajakan, peta sosial/politik dan lain-lain.

E. Kesimpulan

Pelaksanaan PTSL di Kota Bandung di seluruh wilayah yaitu meliputi 30 kecamatan dan 151 kelurahan dengan tujuan menuju Kota Lengkap, bahkan melebihi target yang telah ditetapkan. Pencapaian tersebut karena adanya peta dengan skala 1:1000 berkat kerjasama Pemerintah Kota Bandung yang menyiapkan peta modern dari Institut Pertanian Bogor (ITB). Peta digital yang mempermudah BPN untuk mengukur tanah. Di samping capaian yang melebihi target terdapat juga hambatan-hambatan antara lain dalam pelaksanaan PTSL yang di alami Kantor BPN Kota Bandung secara umum adalah kuantitas dan kualitas SDM, dan Sarana, Prasarana dan biaya, serta peran serta masyarakat. Hambatan secara khusus antara lain: a) Mutasi dan Promosi yang mengakibatkan perlu waktu untuk menyesuaikan diri, b) kekurangan petugas ukur, c) pola pikir pegawai yang masih sporadik dalam pelaksanaan PTSL, d) kurangnya kualitas SKB dan ASKB. Strategi untuk mengatasi hambatan Kantor BPN Kota Bandung diatasi dengan cara mengadakan Penyusunan Juknis Internal, Penambahan Petugas, Informasi/ pengumuman Di

Koran Media Sosial dan Surat Edaran dengan cara sosialisasi Program PTSL bekerjasama dengan Pemerintah Kota Bandung, melalui Surat Edaran dari Walikota

Regulasi dibuat dan disempurnakan dalam pelaksanaan PTSL untuk menciptakan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum, serta untuk mengurangi sengketa. Namun dalam tataran implementasi masih terdapat hambatan-hambatan yang berpotensi menjadi masalah di kemudian hari, diantaranya adalah : a) masalah jangka waktu pengumuman data fisik dan data yuridis; b) penerapan asas kontradiktur delimitasi; c) Pembuktian hak; dan d) Pajak Tanah.

Daftar Pustaka

- Dalimunthe, Chadidjah 2000, *Pelaksanaan landreform di Indonesia dan permasalahannya*, FH USU Press, Medan.
- Darmawan, Dalu Agung 2017, Identifikasi masalah dan catatan kritis: pengalaman pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di Kabupaten Sidoarjo, *Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di Indonesia: tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta.
- Emerson, Harrington, Phiffner John F dan Presthus Robert V 1960, *Public administration*, New York.
- Feder, Gershon dan Nishio Akihiko 1999, *The benefits of land registration and titling: economic and social perspectives*, Land Use Policy, Vol. 15, No. 1, hlm. 25-43.
- Harsono, Sony 1996, *Opening speech by the Minister of Land*, United Nations Inter Regional Meeting of Cadastral Experts (of Asia and The Pacific) at Bogor, hlm. 18-22.
- Ratmono 2007, Pelibatan masyarakat dan stakeholder terkait dalam percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap, *Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di Indonesia: tantangan pelaksanaan PTSL dan respon*

solusinya, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta.

Santoso, Urip 2010, *Pendaftaran dan peralihan hak atas tanah*, Kencana, Jakarta.

Sitorus, Oloan, Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan program pendaftaran tanah dan peran perguruan tinggi dalam mengakselerasi pendaftaran tanah sistematis lengkap, *Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di Indonesia: tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta.

Soeprapto, Maria Farida Indrati 2010, *Ilmu perundang-undangan: jenis, fungsi, dan materi muatan*, Kanisius, Yogyakarta.

Sugiyanto, Hermanto Siregar, Endriatmo Soetarto 2008, *Analisis dampak pendaftaran tanah sistematis terhadap kondisi sosial ekonomi masyarakat di Kota Depok*, Jurnal Manajemen dan Agribisnis, Vol. 5 No. 2, hlm. 65.

Tomszak, Maciej, tanpa tahun, *Boundaries: determination, disputes, structures and law reform*, hlm. 1.

Wahyuni 2017, Konsep berbagi peta untuk peningkatan peran desa dalam penyelenggaraan percepatan pendaftaran tanah, *Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di Indonesia: tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta.

Widiyawati 2010, 'PPh dan BPHTB terutang atas tanah dan atau bangunan', Tesis pada Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

Zevenbergen, Jaap 2002, *Systems of land registration aspect and effect*, The NCG, Nederlandse Commissie voor Geodesie, Netherlands Geodetic Commission is an institute of the Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences (KNAW).

Zevenbergen, Jaap, 2011, *A pro-poor land recordation system: towards a design*, Enschede.