

**KEBIJAKAN LEGALISASI ASET TANAH MELALUI PROGRAM
PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DI KOTA
PEKANBARU (STUDI PADA KELURAHAN MAHARATU KECAMATAN
MARPOYAN DAMAI) TAHUN 2021**

Oleh : Ajeng Setyawati

Dosen Pembimbing : Agus Susanto, S.IP., M.Si

Jurusan Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Riau

Kampus Bina Widya, Jalan H.R Soebrantas Km. 12,5 Simp. Baru, Pekanbaru, 28293

Telp/ Fax. 0761-63277

ABSTRACT

PTSL is the activity of registering land for the first time carried out simultaneously for all objects of land registration throughout the territory of the Republic of Indonesia in one village/urban village or other name at the same level, which includes the collection of physical data and juridical data regarding one or several objects. land registration for the purposes of its registration. The large number of land parcels that have not yet been registered and mapped in Indonesia and the slow process of land certification is the background for the establishment of a complete systematic land registration program (PTSL). The actors involved in this program are required to implement PTSL professionally which refers to legal and technical provisions so that there is no practice of maladministration.

Thus being the reasons for this research that aims to investigate the policy of land asset legalization through the Complete Systematic Land Registration Program (PTSL) in Pekanbaru City in 2021, as well as the factors influencing the policy of land asset legalization through the Complete Systematic Land Registration Program (PTSL) in Pekanbaru City in 2021. This research refers to the theory from George Edwards III (1980) with qualitative approach. Data collection techniques involving interviews and documentation. The data analysis techniques used include data reduction, data presentation, and drawing conclusions.

The research of the results show that in terms of target achievement, the land asset legalization policy through the Comprehensive Land Registration System (PTSL) in 2021 in Pekanbaru City has not yet achieved the set targets. Overall, the land asset legalization policy through the Comprehensive Land Registration System in Pekanbaru City has not been well implemented, due to several challenges such as insufficient intensive counseling from the Pekanbaru Land Agency (BPN), insufficient human resources and manpower; frequent bribery by the Maharatu Subdistrict Government, and inadequate coordination with cross-sector stakeholders like the Ministry of Environment and Forestry, Village Defense Corps (Babinsa), and other stakeholders involved.

*Keyword: Land Legalization, Comprehensive Land Registration System (PTSL),
National Land Agency (BPN)*

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Sumber daya alam yang memiliki nilai ekonomis serta memiliki nilai sosial dan politik dan pertahanan keamanan yang tinggi salah satunya adalah Tanah. Oleh karena itu, kebijakan pembangunan pertanahan haruslah merupakan bagian yang tak terpisahkan (integral) dari Kebijakan Pembangunan Nasional, hal ini diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Legalisasi tanah atau yang biasa dikenal dengan pendaftaran tanah berasal dari Bahasa Inggris yang berarti *cadaster* dan *kadaster* dalam Bahasa Belanda yang merupakan sebuah istilah teknis untuk suatu kegiatan rekaman atau *record* dalam menunjukkan suatu luas nilai atas kepemilikan terhadap suatu objek atau bidang tanah. Tujuan semula diadakannya legalisasi tanah adalah untuk kepentingan pemungutan pajak. Akan tetapi, kemudian pendaftaran tanah juga ditujukan sebagai pemberian kepastian dan perlindungan hak atas tanah kepada pemegang hak atas tanah untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *Rechts Cadaster/Legal Cadaster*, dan menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya. Legalisasi tanah melalui program PTSL yang dilakukan pemerintah tentunya memiliki kaitannya dengan aspek sosial dan juga politik. Dimana dalam segi sosial, legalisasi tanah melalui program PTSL akan memberikan keadilan sosial bagi masyarakat baik yang berkaitan dengan kepastian hak atas tanah, ataupun dalam memberikan akses ke sumber-sumber ekonomi yang nantinya dapat

menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat melalui pendaftaran tanah. Kemudian dalam segi politik, legalisasi tanah merupakan langkah politis pemerintah dalam upaya melakukan Reformasi Agraria (agrarian reform) yang mana telah dikeluarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah di era kepemimpinan Presiden Joko Widodo sampai dengan tahun 2024

Atas dasar tersebut kebijakan sertifikasi tanah atau yang dikenal dengan istilah legalisasi tanah yang diselenggarakan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Pekanbaru adalah bagian kecil dari proses Reforma Agraria (agrarian reform) di Indonesia. Adanya kebijakan terkait dengan reforma agraria ini dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat melalui pendaftaran tanah. Adapun skema yang dilakukan oleh pemerintah terkait dengan penyelenggaraan reforma agraria, melalui program PTSL yaitu melalui pemberian sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas tanah (asset reform) yang nantinya dapat digunakan sebagai akses ke sumber-sumber ekonomi (acces reform) sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat.

Gagasan program pendaftaran tanah dari pemerintah pusat yang dimulai pada tahun 2018 berkaitan dengan bidang pertanahan dengan memberikan sertifikat kepada masyarakat melalui pendaftaran tanah secara sistematis telah melahirkan peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menjadi pedoman dalam penyelenggaraan program tersebut.

Program prioritas nasional legalisasi tanah yang terbaru yaitu Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diselenggarakan Kementerian ATR/BPN sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran tanah Sistematis Lengkap yang menargetkan 126 juta bidang tanah di Indonesia terdaftar dan tersertifikasi keseluruhan pada tahun 2025. PTSL meliputi seluruh objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah, meliputi bidang tanah yang sudah ada tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan kegiatan PTSL.

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dinyatakan bahwa “Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Program ini diatur dalam Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Tahun 2018 dan telah berjalan sejak 2018 serta diproyeksikan akan berlangsung sampai dengan tahun 2025.

Amanat pencapaian kemakmuran dan mewujudkan kesejahteraan menjadi tanggung jawab negara sehingga perlu perumusan kebijakan pertanahan yang

komperhensif serta diarahkan untuk mencapai kepastian hukum legalisasi hak atas tanah. orientasi kepentingan umum dalam politik pertanahan selama ini masih dipatok oleh standar pendaftaran tanah yang sporadik. Hal ini membawa akibat terjadinya beraneka konflik agraria yang secara masif tidak mudah untuk diselesaikan dengan tuntas. Orientasi politik dalam pelaksanaan percepatan pendaftaran tanah juga bertujuan untuk menunjukkan pemerintah memiliki political will untuk melakukan percepatan pensertifikatan tanah.

Gambar 1
Standar Operasional Prosedur (SOP)
Pelaksanaan Program Pendaftaran
Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)



Tahapan pelaksanaan kegiatan PTSL dilaksanakan berdasarkan Pasal 4 Ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Tabel 1
Potensi Bidang yang belum
Bersertifikat di Kota Pekanbaru Tahun
2020

No	Potensi Bidang	Jumlah
1	Sudah Bersertifikat	286.720 bidang
2	Belum Bersertifikat	188.340 bidang

Berdasarkan Tabel 1 Jumlah bidang tanah yang sudah bersertifikat sebesar 286.720 bidang sedangkan jumlah bidang yang belum bersertifikat sebesar 188.340 bidang. Dengan demikian maka masih banyak bidang tanah dikota Pekanbaru yang belum memiliki kepastian hukum kepemilikan tanah yang belum

Tabel 2
Rekapitulasi Target Bidang Tanah Yang Akan di Sertifikasi Tahun 2021 dan Realisasi Sertifikasi Tanah Melalui Program PTSL Tahun 2021

No.	Kelurahan	Target Bidang Tanah (SHAT)	Realisasi Sertifikasi Tanah (K1)
1	Rejosari	1.820 bidang	810 bidang
2	Sialang Sakti	2.000 bidang	993 bidang
3	Delima	597 bidang	234 bidang
4	Bencah Lesung	1.380 bidang	1.046 bidang
5	Silalang Mungu	1.107 bidang	717 bidang
6	Sungai Sibam	500 bidang	106 bidang
7	Limbungan Baru	612 bidang	71 bidang
8	Mentangor	643 bidang	436 bidang
9	Bina Widya	570 bidang	373 bidang
10	Sialang Rampai	950 bidang	426 bidang
11	Tuah Madani	820 bidang	602 bidang
12	Sidomulyo Barat	650 bidang	475 bidang
13	Tirta Siak	1.000 bidang	385 bidang
14	Maharatu	500 bidang	61 bidang
15	Perhentian Marpoyan	500 bidang	83 bidang
16	Tangkerang Timur	1.156 bidang	486 bidang

No.	Kelurahan	Target Bidang Tanah (SHAT)	Realisasi Sertifikasi Tanah (K1)
17	Bambu Kuning	1.726 bidang	504 bidang
18	Tuah Karya	1.028 bidang	706 bidang
19	Simpang Baru	721 bidang	393 bidang
20	Tobek Godang	1.000 bidang	563 bidang
21	Air Putih	720 bidang	485 bidang
Total		20.000 bidang	9.963 bidang

Sumber : Data Olahan Peneliti, 2023

Tahun 2021 jumlah target sertifikat yang akan terbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Pekanbaru adalah sebanyak 20.000 bidang, namun jumlah tersebut masih sangat jauh dari yang dihasilkan sebanyak 9.963 bidang tanah. Identifikasi masalah dalam penelitian ini, terkait dengan Kebijakan Legalisasi Aset Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru (Studi Pada Kelurahan Maharatu Kecamatan Marpoyan Damai) Tahun 2021, antara lain: Belum maksimalnya sosialisasi yang dilakukan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Pekanbaru terkait dengan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sehingga masih banyak masyarakat yang tidak mengetahui program ini khususnya di Kelurahan Maharatu. Masih rendahnya kualitas pelayanan dalam proses Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menyebabkan banyaknya keluhan-keluhan masyarakat Kota Pekanbaru selaku pemohon terhadap Pelayanan Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Pekanbaru, Mahalnya biaya karna harus membayar pajak PPh dan BPHTB terhutang bagi yang terkena, dan Sumber daya atau tim di kelurahan-

kelurahan masih kekurangan ahli-ahli tertentu untuk lebih meningkatkan kinerja dalam mencapai tujuan program PTSL.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Kebijakan Legalisasi Aset Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru (Studi Pada Kelurahan Maharatu Kecamatan Marpoyan Damai) Tahun 2021”**.

1. Rumusan Masalah

Minimnya kegiatan sosialisasi dan penyuluhan yang dilakukan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Pekanbaru terkait program PTSL, telah mengakibatkan masih banyaknya masyarakat yang tidak mengetahui program tersebut, ditambah lagi dengan kondisi birokrasi yang lamban dan rumit dalam melaksanakan tugas penerbitan sertifikat tanah berdampak pada sikap masyarakat menjadi lebih apatis untuk melakukan pengurusan penerbitan sertifikasi tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Pekanbaru. Berdasarkan uraian fenomena diatas, maka pertanyaan penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Kebijakan Legalisasi Aset Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru (Studi Pada Kelurahan Maharatu Kecamatan Marpoyan Damai) Tahun 2021?
2. Apakah faktor-faktor yang mempengaruhi Kebijakan Legalisasi Aset Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru (Studi Pada Kelurahan Maharatu Kecamatan Marpoyan Damai) Tahun 2021?

3. Tujuan dan Manfaat Penelitian **Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui Kebijakan Legalisasi Aset Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru (Studi Pada Kelurahan Maharatu Kecamatan Marpoyan Damai) Tahun 2021
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Kebijakan Legalisasi Aset Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru (Studi Pada Kelurahan Maharatu Kecamatan Marpoyan Damai) Tahun 2021

Manfaat Penelitian

a. Manfaat Praktis

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan acuan dalam melaksanakan, mengawasi, dan mengevaluasi Kebijakan Legalisasi Aset Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru (Studi Pada Kelurahan Maharatu Kecamatan Marpoyan Damai) Tahun 2021
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi bagi semua pihak mengenai Kebijakan Legalisasi Aset Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru (Studi Pada Kelurahan Maharatu Kecamatan Marpoyan Damai) Tahun 2021
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pembandingan bagi semua pihak yang terkait dalam penelitian ini.

b. Manfaat Akademis

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi bagi penelitian selanjutnya berkenaan dengan penelitian ini.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu perkembangan teori-teori yang terkait dengan masalah penelitian ini

4. Kerangka Teori Implementasi kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Istilah implementasi kebijakan merujuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksud untuk membuat program atau kebijakan berjalan (Erwan Agus Purwanto, dkk, 2015).

Dalam arti luas, implementasi dianggap sebagai bentuk penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama diantara beragam pemangku kepentingan (*stakeholders*), aktor, organisasi (publik atau privat), prosedur dan teknik secara sinergitas yang di gerakkan untuk berkerja sama guna menerapkan kebijakan ke arah tertentu yang di kehendaki.

Implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan ke dalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya, implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis karena wujudnya intervensi berbagai kepentingan. Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan karena melalui prosedur inilah suatu masalah publik dapat

diselesaikan ataupun tidak (Solihin Abdul Wahab, 2008).

Legalisasi Tanah

Legalisasi tanah atau yang biasa dikenal dengan istilah pendaftaran tanah berasal dari Bahasa Inggris yang berarti cadaster, dan kadaster dalam bahasa Belanda, merupakan sebuah istilah teknis untuk suatu kegiatan rekaman atau record, dalam menunjukkan suatu luas, nilai atas kepemilikan terhadap suatu objek atau bidang tanah. Dalam bahasa latin sering disebut dengan *capistrum* yang artinya suatu kegiatan registrasi atau unit yang dibuat untuk pajak tanah Romawi *Capotatio Terrens*, dalam artian yang tegas cadaster adalah record atau rekaman dari tanah atau lahan, ataupun pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan (Limbong, 2014).

Tujuan semula diadakanya legalisasi tanah adalah untuk kepentingan pemungutan pajak. Akan tetapi kemudian pendaftaran tanah juga ditujukan sebagai pemberian kepastian dan perlindungan hak atas tanah kepada pemegang hak atas tanah, kemudian untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan seperti pemerintah, dan untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Berkaitan dengan hal tersebut tentunya pengakuan akan sebidang tanah oleh individu oleh publik, terutama negara bersifat wajib.

Reformasi agraria, adalah agrarian reform berasal dari bahasa Spanyol, yang memiliki arti suatu upaya perubahan atau perombakan sosial yang dilakukan secara sadar, dalam melakukan perubahan struktur agraria kearah sistem agrarian yang lebih sehat dan merata bagi, proses pengembangan pertanian dan menciptakan kesejahteraan masyarakat desa. Reformasi agrarian merupakan suatu upaya yang dilakukan secara sistematis, terencana dan dilakukan secara cepat dalam jangka waktu tertentu, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi masyarakat Indonesia. Reformasi agraria adalah upaya dalam menata kembali sistem pertanahan baik

peruntukan, persediaan, penggunaan, penguasaan, kepemilikan tanah serta peralihan haknya

Adapun analisis dalam penelitian ini dipandu oleh suatu kerangka teoritis yang berfungsi untuk: pertama, memperjelas, membatasi, dan mengklasifikasikan konsep-konsep, permasalahan, dan alur pemikiran dalam penelitian ini. Kedua, sebagai panduan umum bagi peneliti untuk mengumpulkan data dan menganalisis data. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori George Edward III dalam Dasar-dasar Kebijakan Publik oleh Leo Agustino (Leo Agustino. 2016). Terdapat 4 (empat) faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik dan yang mempengaruhi kebijakan publik, yaitu:

1. Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik-baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana kebijakan dengan kelompok sasaran (*target group*). Terdapat 3 (Tiga) indikator yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut, yaitu:
 - a. Transmisi, yaitu penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula.
 - b. Kejelasan, yaitu komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu). Para pelaksana kebijakan memerlukan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai isi kebijakan, hal ini tentu saja memerlukan kebijakan atau regulasi yang jelas.
 - c. Konsistensi, yaitu perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten (untuk diterapkan dan dijalankan).
2. Sumber daya, yaitu menunjuk setiap kebijakan atau program harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik

sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauh mana sumber daya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari:

- a. Staf, sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (*street-level-bureaucrats*). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan.
- b. Informasi, dalam implementasi kebijakan informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
- c. Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak di legitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan, tetapi di sisi lain, efektivitas akan

menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.

- d. Fasilitas, fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel, dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan, yaitu karakteristik yang menempel erat kepada pelaksana kebijakan. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi adalah:

- a. Melakukan pengaturan birokrasi, merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensinya.
- b. Insentif, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka manipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksanaan kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu yang menjadi pendorong para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah yang baik.

4. Struktur birokrasi, yaitu menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam pelaksanaan kebijakan. Keberadaan birokrasi tidak hanya dalam struktur pemerintahan, tetapi juga ada dalam oragnisasi-organisasi swasta, institusi pendidikan dan sebagainya. Bahkan dalam kasus-kasus tertentu birokrasi diciptakan hanya untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Dua karakteristik menurut Edward yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik

adalah:

- a. Membuat *Standar Operational Procedure* (SOP) yang lebih fleksibel, SOP adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan.
- b. Melaksanakan fragmentasi, tujuannya untuk menyebar tanggungjawab berbagai aktivitas, kegiatan atau program pada beberapa unit kerja sesuai dengan bidangnya masing-masing.

5. Metode penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mendapatkan data atas penemuan-penemuan yang sesuai dengan kebutuhan penelitian dengan jenis penelitian deskriptif. Lokasi penelitian ini dilakukan di Kota Pekanbaru pada Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Pekanbaru. Pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan dengan kegiatan wawancara dan dokumentasi dengan teknik analisis data yang melewati 4 (empat) alur yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Legalisasi Aset Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru

Sebuah kebijakan dibutuhkan sebuah proses agar terciptanya kebijakan yang memberikan manfaat positif pada persoalan-persoalan publik. Proses pembuatan kebijakan harus mempertimbangkan siapa yang akan melaksanakan proyek, dimana, kapan, dan bagaimana. Pertanyaan-pertanyaan seperti ini akan membuat seseorang bijaksana dalam membuat kebijakan. Akhirnya implementasi kebijakan akan berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Implementasi kebijakan

merupakan penerapan sebuah program untuk menyelesaikan suatu masalah. Keberhasilan suatu program dapat dilihat jika program itu berjalan sesuai dengan pola-pola yang telah ditetapkan.

Dengan demikian, Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Pekanbaru sebagai panitia inti dalam penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), tentu harus mengambil langkah-langkah dan upaya agar cita-cita yang diamanatkan untuk Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dapat terealisasi dengan baik. Sangat perlu untuk menumbuhkan terobosan-terobosan yang baru dalam hal mengambil dan menjalankan kebijakan sehingga dengan kebijakan yang disusun diharapkan penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dapat mengimplementasikan arah dan tujuan dari Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

Berikut upaya kebijakan yang dilakukan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Pekanbaru dalam Legalisasi Aset Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru (Studi Pada Kelurahan Maharatu Kecamatan Marpoyan Damai) Tahun 2021, antara lain:

1. Tahap Periodeisasi Semester

Penerapan kebijakan periodeisasi semester ini dilakukan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Pekanbaru untuk manajemen waktu. Periodeisasi ini adalah membatasi waktu dalam pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam 1 tahun anggaran menjadi 3 semester. Semester pertama berperiode bulan januari hingga bulan april (pelaksanaan sosialisasi/penyuluhan ke setiap kelurahan di Kota Pekanbaru), periode kedua dilakukan pada bulan mei hingga bulan juli (tim satuan tugas fisik turun ke lapangan untuk melakukan pengukuran bidang tanah, peletakan patok batas, dll), dan periode ketiga berperiode bulan oktober

hingga bulan november (penerbitan sertifikat hak atas tanah).

Dengan menerapkan kebijakan periodeisasi semester ini, maka sertifikat bisa diserahkan kepada pemohon atau pemegang hak pada akhir tahun atau di periode ketiga pada bulan oktober sampai bulan november. Kebijakan ini dinilai sangat efektif sehingga memberikan dorongan bagi masyarakat lain untuk mendaftarkan tanahnya dalam PTSL. Di sisi lain, kebijakan ini juga berpengaruh terhadap suasana kerja, karena dengan sistem ini dapat melihat sejauh mana progres yang sudah dilakukan oleh panitia dan tim pelaksana.

2. Tahap Pembentukan Tim

Pembentukan tim ini bertujuan berdasarkan langkah dan upaya guna untuk percepatan PTSL. Pembentukan tim ini dibagi menjadi 6 tim. Masing-masing tim terdiri dari panitia adjudikasi, satuan tugas yuridis dan satuan tugas fisik. Tim yang dibentuk oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Pekanbaru bertujuan untuk memberikan strategi yang cepat bagi PTSL, karena mengingat kondisi Kota Pekanbaru secara geografis relatif luas, maka tim ini bekerja secara serentak. Pekanbaru yang terdiri dari 21 kelurahan, dibagi menjadi 6 tim. 3 kelurahan berjumlah 3 tim dan 4 kelurahan berjumlah 3 tim. Maka tugas pokok konsentrasi pengerjaan masing-masing tim sudah terfokus pada kelurahan yang akan dipertanggungjawabkan.

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Legalisasi Aset Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru Tahun 2021

Terdapat banyak model yang digunakan untuk menganalisis implementasi kebijakan, akan tetapi konsep atau teori yang dikemukakan oleh George Edward III yang digunakan peneliti untuk melihat faktor yang mempengaruhi suatu kebijakan, termasuk untuk melihat proses kebijakan legalisasi aset tanah melalui program PTSL, yaitu melalui aspek komunikasi, aspek sumber

daya, aspek disposisi, dan aspek struktur birokrasi.

1. Faktor Komunikasi

Bahwa informasi yang disampaikan dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) Pekanbaru tentang adanya kebijakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) melalui komunikasi yang dilakukan di Kantor Kelurahan Maharatu sudah cukup baik dan cukup jelas terkait dengan penjelasan dan persyaratan-persyaratan dari program PTSL, memberikan penjelasan menggunakan media atau sarana yang tepat seperti foto copy petunjuk teknis program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), pemberian contoh dalam mengisi formulir atau blangko teknis program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), serta Konsistensi dalam memberikan informasi melalui penyuluhan atau sosialisasi ke masyarakat khususnya Kelurahan Maharatu.

2. Faktor Sumber Daya

Faktor sumber daya yang ada dapat mendukung implementasi program, meliputi: Staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, informasi, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik. Sumber daya dalam hal ini sumber daya manusia dan sumber daya finansial sangat penting untuk mendukung tugas dan fungsinya dari masing-masing implementor. Pada Kantor BPN Kota Pekanbaru kondisi pegawainya sudah cukup baik, akan tetapi masih belum cukup dan belum cukup memadai, serta untuk sisi kemampuan masih kurang. Begitupun Tim di Kelurahan Maharatu masih kekurangan ahli-

ahli tertentu untuk lebih meningkatkan kinerja dalam mencapai tujuan program PTSL.

3. Faktor Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Karakteristik seorang pelaksana program dapat menentukan hasil kerjanya. Akan tetapi, dalam program ini sudah ada ketentuan-ketentuan atau petunjuk teknis pelaksanaannya sehingga para pelaksana wajib mengikuti petunjuk tersebut dengan mengesampingkan karakter yang dimilikinya. Berdasarkan penjelasan dari beberapa hasil wawancara yang telah dilakukan mengenai disposisi dalam program PTSL di Kelurahan Maharatu, pihak kelurahan telah merespon kebijakan ini dengan sangat baik dan sudah memiliki komitmen yang tinggi. Sikap yang cekatan dalam pelaksanaannya untuk menyukseskan program PTSL tersebut. Para pegawai juga sangat berusaha mencapai target program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) walaupun banyak faktor-faktor yang mempengaruhi terkendalanya pencapaian target tersebut di Kota Pekanbaru khususnya di Kelurahan Maharatu.

4. Struktur Birokrasi

Dalam implementasi kebijakan, struktur organisasi mempunyai peranan yang penting. Salah satu dari aspek struktur organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (standard operating procedures/SOP). Faktor struktur birokrasi sudah terlaksana sesuai

dengan peraturan dan petunjuk teknis yang ada, yaitu petunjuk teknis pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Tahun 2021. Adapun untuk Standar Operasional Prosedur (SOP) yang diterapkan di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Pekanbaru mengikuti peraturan dan petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia. Petunjuk teknis tahun 2021 tersebut dikeluarkan untuk pedoman pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dilaksanakan di seluruh wilayah indonesia. Sehingga dalam pengimplementasian kebijakan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) serentak dan konsisten dilakukan diseluruh indonesia.

PENUTUP

1. Kesimpulan

Dari hasil penelitian yang dilakukan tentang Kebijakan Legalisasi Aset Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru (Studi Pada Kelurahan Maharatu Kecamatan Marpoyan Damai) Tahun 2021, maka dapat diambil kesimpulan bahwa:

- a. Legalisasi Aset Tanah Melalui Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah metode pendaftaran tanah secara masal yang dikerjakan oleh pemerintah melalui lembaga pertanahan yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Tujuan utama dari program PTSL adalah: Mempercepat pelaksanaan penerbitan sertifikat tanah secara keseluruhan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah, Menertibkan administrasi

pertanahan di seluruh wilayah Indonesia, Meminimalisir potensi masalah pertanahan, baik itu sengketa, konflik maupun perkara, Mempermudah pelayanan akses pertanahan kepada masyarakat, Menginventarisasi penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan penguasaan tanah dengan sitem akuntabel, cepat dan tepat sasaran.

- b. Kebijakan Legalisasi Aset Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru (Studi Pada Kelurahan Maharatu Kecamatan Marpoyan Damai) Tahun 2021 tidak mencapai target yang sudah direncanakan pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru Tahun 2021 dikarenakan:

1. Sosialisasi yang dilakukan dari pihak Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Pekanbaru masih kurang dikarenakan masih adanya masyarakat yang belum mengetahui adanya program ini.
2. Faktor sumber daya manusia yang kurang memadai khususnya staff yang tidak seimbang dengan jumlah target yang sudah ditetapkan dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru
3. Tanah yang berlokasi pada kawasan hutan, sebagaimana dijelaskan bahwa kawasan hutan adalah tanah negara yang harus dilindungi dan tidak dapat dikuasai oleh perorangan sebagai wujud kelestarian alam dan sumber daya tetap.
4. Pemilik tanah dengan lokasi bidang tanah berada pada jarak yang jauh sehingga dikhawatirkan tidak akan terkelola dengan baik dan bahkan menjadi tanah terlantar yang tidak

diberdayakan.

5. Masyarakat masih sering dikenakan insentif (pungli) oleh pemerintah Kelurahan Maharatu pada saat mengurus berkas program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

2. Saran

1. Diharapkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) pusat terlebih dahulu melakukan komunikasi dengan pemerintah daerah dalam penetapan lokasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di tiap-tiap desa/ kelurahan sehingga Sertifikat Hak Atas Tanah dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ini tepat sasaran dan sesuai dengan yang ditargetkan.
2. Perlu adanya partisipasi Aparatur Pemerintah Desa, Kelurahan, masyarakat dan stakeholder terkait untuk bersama-sama bersinergi melaksanakan dan mensukseskan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ini secara komprehensif.
3. Koordinasi dengan lintas sektor seperti Organisasi Kemasyarakatan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Bintara Pembina Desa (Babinsa). Dan seluruh stakeholder yang terkait agar lebih diefektifkan koordinasinya antara sesama.
4. Seharusnya melibatkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang tata ruang wilayah yang seharusnya menjadi 'One Map' menyajikan peta agar menjadi pedoman penerbitan sertifikat. Sehingga tidak ada sertifikat yang terbit berada di kawasan larangan hutan. Dan juga sekaligus dapat mengidentifikasi di lapangan kawasan mana yang menjadi kawasan hutan berdasarkan peta.
5. Seharusnya Pemerintah memaksimalkan arahan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 ke

seluruh sektor yang terkait seperti, Kejaksaan setempat, Polres dan instansi pemerintah daerah yang lainnya untuk mendapatkan dukungan yang penuh dalam proses persiapan, pelaksanaan dan penyelesaian PTSL.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Cetakan 2 (Bandung: Mandar Maju, 1994).
- Adlin. *Metode Penelitian Sosial*. Pekanbaru: Alaf Riau, 2017.
- Adrian Sutedi. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007
- Budi Winarno. *Kebijakan Publik Era Globalisasi: Teori, Proses, dan Studi Kasus Komparatif* Yogyakarta: CAPS, 2016.
- Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, Dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2003.
- Chandra S., *Sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah, Persyaratan Permohonan Di Kantor Pertanahan* (Jakarta: PT. Gramedia, 2005).
- Drs. H. Achmad Rubaie, S.H., M.H. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Pertama. Malang: Bayumedia, 2007.
- Erwan Agus Purwanto, and Dyah Ratih Sulistyastuti. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep Dan Aplikasinya Di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media, 2015.
- Husaini Usman, and Purnomo Setiady Akbar. *Teknik Pengumpulan Data. In Metodologi Penelitian Sosial* . Jakarta: Bumi Aksara, 2014.

- I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 1994).
- Ilyas Ismail. *Sertifikat Sebagai Alat Bukti Hak Atas Tanah Dalam Proses Peradilan*. Kanun Jurnal Ilmu Hukum, 2011.
- Josef, Johannes, and Blitanagy, *Hukum Agraria Nasional* (Ende Flores: Nusa Indah, 1984).
- Leo Agustino. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2016.
- Prof. Dr. Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2016).
- Sandu Siyoto, and Muhammad Ali Sodik. *Pendekatan Penelitian, In Dasar Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: Literasi Media Publishing, 2015.
- Solichin Abdul Wahab. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: UMM Press, 2008.
- Sujianto. *Implementasi Kebijakan, Konsep, Teori, dan Praktik*. Pekanbaru: Alaf Riau. 2008.
- Skripsi dan Jurnal**
- Aditia Wahyu Kurniawan, Putra Anugerah Wibowo, and Ekapti Wahjuni Djuwitaningsih, 'Pelaksanaan Proses Legalisasi Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Dan Peran Kepala Desa Di Desa Bajang, Kecamatan Mlarak, Kabupaten Ponorogo', vol. 9, 2023.
- Aditya Nursamsi Mohammad et al., 'Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kota Manado', n.d. Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan 1, No. 1 (2018).
- Asep Hidayat and Hasna N Afra, 'Implementasi Kebijakan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Bandung', Jurnal Pembangunan Sosial, vol. 1, 2018.
- Auliah Ambarwati, 'Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Efektifkah?', *Dinamika Hukum* 22, no. 1 (2021): 1–10.
- Chika Zafa, Dkk, 'Implementasi Program Sertifikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kelurahan Gunung Jati Kota Kendari', *Journal Publicuho* 3, No. 1 (2020).
- Desi Apriani, 'Sertifikat Sebagai Alat Pembuktian Yang Kuat Dalam Hubungannya Dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah', *UIR Law Review* 1, no. 2 (2017): 127–36.
- Dian Aris Mujiburohman, "Jurnal Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)", *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol.4 No.1, Mei 2018, hlm. 90.
- Iqnatia Alfiansyah, Tirem, and Nur Afni Hidayati. 'Legalisasi Asset Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Desa Ambeng-Ambeng'. *Journal of Community Service* 4, no. 1 (2022).
- Ilvira, Muhsin Lambok. 'PTSL Sebagai Sarana Masyarakat Dalam Memperoleh Legalitas Kepemilikan Hak Atas', n.d, *Jurnal Lex Justitia* 3, No.1 (2021).
- Isdiyana Kusuma Ayu, 'Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota', vol. 31, 2019
- Istiqamah, 'Tinjauan Hukum Legalisasi Aset Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Terhadap Kepemilikan Tanah', *Juris Prudentie* 5, No. 1 (2018).
- Kurnia Warman, Ardiansyah Putra, and Jean Elvardi, 'Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Memberikan Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Masyarakat (Di Kota Pekanbaru)' 5, no. 4 (2023). <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i4>.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia

Nomor 5 Tahun 1960 Tentang
Peraturan Dasar Pokok-Pokok
Agraria.

Instruksi presiden Nomor 2 Tahun 2018
Tentang Percepatan Pendaftaran
Tanah Sistematis Lengkap.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun
1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata
Ruang/Kepala Badan Pertanahan
Nasional Republik Indonesia Nomor 6
Tahun 2018 tentang Pendaftaran
Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri
Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN,
Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa
Pembangunan Daerah Tertinggal Dan
Transmigrasi Nomor: 25/SKB/V/2017,
Nomor: 590-3167A Tahun 2017, dan
Nomor: 34 Tahun 2017 tentang
pembiayaan persiapan pendaftaran
tanah sistematis.