

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Manusia dengan tanah adalah dua hal yang tidak bisa dipisahkan, karena kehidupan manusia tidak bisa lepas dari tanah. Tanah merupakan benda yang sangat berharga bagi manusia, karena hampir semua kebutuhan manusia pasti terkait dengan tanah, mulai manusia lahir sampai meninggalpun selalu membutuhkan tanah. Manusia mempunyai hubungan emosional dan spiritual dengan tanah. Tanah tidak hanya semata-mata dipandang sebagai komoditas yang bernilai ekonomis belaka, tetapi hubungan tanah dengan pemiliknya mengandung nilai-nilai budaya, adat, ekonomis, dan spiritual tertentu.¹ Demikian juga bagi pemerintah, setiap pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah pasti membutuhkan tanah.

Kebutuhan masyarakat akan tanah dari hari ke hari terus meningkat, searah dengan lajunya pembangunan di segala bidang yang dilaksanakan oleh Bangsa Indonesia. Fungsi tanah secara terus menerus mengalami perkembangan sehingga kebutuhan masyarakat akan tanah juga terus mengalami perkembangan yang disesuaikan dengan tingkat kebutuhan yang beranekaragam. Berbagai aspek kehidupan manusia pasti membutuhkan tanah, begitu pentingnya tanah bagi manusia dapat dilihat dari kenyataan bahwa manusia tidak mungkin hidup terlepas dari tanah. Berbagai aktivitas, manusia selalu berhubungan dengan tanah dan

¹ Erna Sri Wibawanti, *Hak Atas Tanah dan Peralihannya*, 2013, Liberty, Yogyakarta, hal.1.

segala aktivitas tersebut selalu dilakukan di atas tanah. Manusia berkembang biak hidup serta melakukan segala aktivitas diatas tanah, sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah.

Tanah sangat berharga bagi kehidupan manusia maka seringkali tanah menjadi pemicu timbulnya sengketa dalam masyarakat. Orang akan menggunakan berbagai cara untuk dapat memiliki atau menguasai tanah sekalipun itu dilakukan dengan cara melanggar hukum. Penguasaan tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, yang sering disebut dengan pendudukan tanah secara liar tidak jarang terjadi dalam masyarakat. Hal ini disebabkan di satu sisi luas tanah semakin terbatas, sedangkan kebutuhan masyarakat akan tanah semakin bertambah.

Pensertifikatan tanah berdasarkan data yang ada belum mencapai 100% oleh karena itu masih harus terus dilakukan pendaftaran tanah guna tercapainya kepastian hukum dan mengurangi terjadinya sengketa tanah yang ada. Demi tercapainya kepastian hukum terhadap sebidang tanah yang dimiliki seseorang, maka Pemerintah Pusat dalam Nawacita yang merupakan 9 (sembilan) prioritas yang diutamakan memberikan program yang memudahkan masyarakat dalam pengurusan sertifikat yang merupakan tanda bukti hak dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 yang sebelumnya Peraturan Menteri

Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap selanjutnya ditulis PTSL adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Percepatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dilakukan dengan tahapan :

1. Perencanaan dan persiapan;
2. Penetapan lokasi kegiatan PTSL;
3. Pembentukan dan penetapan Panitia Ajudikasi PTSL;
4. Penyuluhan;
5. Pengumpulan Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah;
6. Pemeriksaan tanah;
7. Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah serta pembuktian hak;
8. Penerbitan keputusan pemberian atau pengakuan Hak atas Tanah;
9. Pembukuan dan penerbitan Sertipikat Hak atas Tanah; dan
10. Penyerahan Sertifikat Hak atas Tanah.

Badan Pertanahan Nasional selanjutnya ditulis BPN merupakan Lembaga Kementrian Pemerintah yang bertanggung jawab kepada Presiden. BPN bertugas dibidang pertanahan secara nasional, regional dan

sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Salah satu tugas fungsi BPN yaitu merumuskan dan melakukan kebijakan penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat, Pelayanan BPN khususnya di Kabupaten Pati dalam mewujudkan salah satu fungsi tugas BPN yaitu memberikan pelayanan pembuatan sertifikat tanah sesuai harapan pemohon. BPN meluncurkan program PTSL. Program ini menggantikan program Proyek Operasi Nasional Agraria selanjutnya ditulis PRONA, yaitu program nasional sertifikat gratis dari BPN ke masyarakat. Secara nasional, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/BPN mengusulkan 5 (lima) juta bidang tanah yang akan didata selanjutnya dibuatkan sertifikat gratis oleh masing-masing BPN setempat di daerah. Setelah melalui proses pembahasan anggaran, yang disetujui hanya sekitar 2 juta bidang tanah yang akan diberikan PTSL di tahun anggaran 2017 di Jawa Tengah. Setiap tahunnya akan mengalami peningkatan jumlah bidang tanah yang menjadi objek PTSL yang disebar diseluruh wilayah Republik Indonesia. Pada tahun 2018 target dari pelaksanaan PTSL adalah sebanyak 7 (tujuh) juta bidang tanah dan pada tahun 2019 kembali meningkat menjadi 9 (sembilan) juta bidang tanah.

Program PTSL dilaksanakan dengan pendataan yang dilakukan terpusat di dalam satu desa secara serentak yang berada di wilayah Kabupaten Pati untuk tahun anggaran 2017, berbeda dengan PRONA yang satu tahun anggaran bisa disebar ke beberapa desa, bahkan hingga 24 desa. Pada program PRONA, tidak seluruh bidang tanah yang tidak

bersertifikat dalam satu desa diberikan bantuan tetapi secara bertahap, sedangkan pada program PTSL, desa yang kena PTSL seluruh tanah daerah tersebut yang belum memiliki sertifikat akan dibuatkan sertifikat. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pati, Yoyok Hadimulyo Anwar memastikan tidak ada biaya apapun dalam proses sertifikat tanah dan proses pengurusan sertifikat tanah tidak dipungut biaya, mulai biaya pendaftaran pengumpulan data yuridis atau pengecekan fisik, pengukuran lahan seluruh biaya ditanggung dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara selanjutnya ditulis APBN, pemohon hanya dibebankan membeli meterai, tanda batas berupa patok patok dan pemberkasan. Serta pada PTSL proses data juga lebih cepat jika data pendaftaran dinyatakan benar dan lengkap, sertifikat dapat langsung diterbitkan kepada pemohon sertifikat.²

Kantor Pertanahan Kabupaten Pati sebagai salah satu Kantor Pertanahan di Propinsi Jawa Tengah pada tahun 2017 telah melaksanakan PTSL yang sudah direncanakan dengan dukungan dana dari Pemerintah Pusat dengan APBN dengan jumlah bidang tanahnya yang sudah ditentukan/terbatas sesuai Daftar Isi Pelaksanaan Anggaran selanjutnya ditulis DIPA. Pada Tahun 2017 Kabupaten Pati memperoleh PTSL sebanyak 40.000 (empat puluh ribu) bidang tanah di 20 (dua puluh) kecamatan, yaitu di Kecamatan Batangan, Cluwak, Dukuhseti, Gabus, Gembong, Jaken, Juwana, Kayen, Margorejo, Margoyoso, Pati, Margorejo, Sukolio, Tambakromo, Tayu, Tlogowungu, Trangkil,

² Yoyok Hadimulyo Anwar, *Wawancara Pribadi*, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pati, 23 Juni 2018.

Wedarijaksa, Winong.³ Dari total 40.000 (empat puluh ribu) PTSL yang terbagi dalam 2 Tahap PTSL, pada tahap pertama sebanyak 15.000 (lima belas ribu) dan tahap kedua 25.000 (dua puluh lima ribu) di Wilayah Kabupaten Pati. BPN Pati juga melaksanakan program lintas sektor sejumlah 450 bidang tanah yang meliputi sektor pertanian 50 bidang tanah, sektor Usaha Kecil Mikro selanjutnya ditulis UKM sebanyak 150 bidang tanah dan sektor nelayan atau perikanan untuk 250 bidang tanah yang terbagi menjadi 2, yaitu Nelayan Tangkap sebanyak 150 bidang tanah dan Nelayan Budidaya sebanyak 100 bidang tanah. PTSL perlu menjadi perhatian masyarakat karena memberikan kemudahan dalam pengurusan sertifikat tanah. Kemudahan itu diantaranya tanpa ada pemungutan biaya pendaftaran meski komponen biaya persyaratan seperti pembelian materai, patok tanah, serta biaya perpajakan tanah tetap ditanggung oleh pemohon.

Sebagaimana terlampir dalam Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pati Nomor : 49 /Kep – 33.18/I/ 2017 tentang Penunjukan Lokasi Desa Kegiatan Sertifikasi Hak Atas Tanah UKM, Nelayan Tangkap, Nelayan Budidaya, Dan Petani Kantor Pertanahan Kabupaten Pati Tahun Anggaran 2017.

Tabel 1 : Penunjukan Lokasi Desa Kegiatan Sertifikasi Hak Atas Tanah Usaha Kecil Mikro (UKM), Nelayan Tangkap, Nelayan Budidaya dan Petani Kantor Pertanahan Kabupaten Pati Tahun Anggaran 2017. Berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pati Nomor : 49/Kep-33.18/I/2017

No.	Jenis Kegiatan	Kecamatan	Desa	Target
-----	----------------	-----------	------	--------

³ Joko Purwanto, *Wawancara Pribadi*, Koordinator PTSL Kantor Pertanahan Kabupaten Pati, 23 Juni 2018.

1.	Sertifikasi Hak Atas Tanah Usaha Kecil Mikro	Batangan	Lengkong	150 Bidang
	JUMLAH			150 Bidang

No.	Jenis Kegiatan	Kecamatan	Desa	Target
2.	Sertifikasi Hak Atas Tanah Nelayan Tangkap	Dukuhseti	Banyutowo	50 Bidang
		Dukuhseti	Alasdowo	16 Bidang
		Dukuhseti	Dukuhseti	18 Bidang
		Dukuhseti	Bakalan	15 Bidang
		Tayu	Sambiroto	8 Bidang
		Juwana	Trimulyo	43 Bidang
	JUMLAH			150 Bidang

No.	Jenis Kegiatan	Kecamatan	Desa	Target
3.	Sertifikasi Hak Atas Tanah Budidaya	Dukuhseti	Alasdowo	34 Bidang
		Dukuhseti	Bakalan	34 Bidang
		Tayu	Sambiroto	12 Bidang
		Juwana	Trimulyo	20 Bidang
	JUMLAH			100 Bidang

No.	Jenis Kegiatan	Kecamatan	Desa	Target
4.	Sertifikasi Hak Atas Tanah Petani	Gembong	Ketanggan	50 Bidang
	Jumlah			50 Bidang

Berdasarkan fakta di lapangan masih banyak ditemukan tanah belum terdaftar di Kabupaten Pati, baik surat-surat yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya ditulis PPAT dengan berbagai ragam dari tanah-tanah yang belum dikonversi dan pelaksanaan pendaftaran tanah secara tidak langsung berdampak pada kehidupan sosial-ekonomi masyarakat Kabupaten Pati. Secara umum tentunya berdampak kepada kehidupan sosial-ekonomi masyarakat Indonesia. Kajian ini secara umum mengulas bagaimana peranan sertifikasi tanah bagi kehidupan masyarakat, khususnya menelaah dari sisi nilai tanah setelah disertifikasi.

Adanya kenaikan nilai tanah mencerminkan kenaikan nilai asset yang dimiliki oleh masyarakat.

Tabel 2 : Perbedaan syarat peserta PTSL dengan peserta lintas sektor nelayan.

PTSL	Nelayan
<ul style="list-style-type: none"> a. Perorangan, Warga Negara Indonesia b. Fotokopi KTP; c. Fotokopi Kartu - Keluarga atau C1; d. Fotokopi Leter C milik sendiri (sesuai nama KTP); e. Fotokopi SPPT-PBB terbaru; f. Sketsa Tanah; g. Nama dan tanda tangan Batas Utara, Timur, Selatan, Barat; h. Mencantumkan letak tanah; i. Menyiapkan materai; j. Menyiapkan patok. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Perorangan, Warga Negara Indonesia, memiliki pekerjaan sebagai nelayan dan/atau istri nelayan; b. Fotokopi KTP; c. Fotokopi Kartu Keluarga atau C1; d. Fotokopi Kartu Nelayan; e. Fotokopi Leter C milik sendiri (sesuai nama KTP); f. Fotokopi SPPT-PBB terbaru; g. Sketsa Tanah; h. Nama dan tanda tangan Batas Utara, Timur, Selatan, Barat; i. Mencantumkan letak tanah; j. Menyiapkan materai; k. Menyiapkan patok.

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa persyaratan peserta PTSL dengan peserta program lintas sektor nelayan secara umum sama, namun yang membedakan yaitu di program sektor nelayan diwajibkan perorangan Warga Negara Indonesia yang memiliki pekerjaan sebagai nelayan dan/atau istri nelayan dan mempunyai Kartu Nelayan.

Pada studi ini dipilih Kabupaten Pati sebagai wilayah kajian. Pemilihan ini dilandasi oleh beberapa alasan. Pertama, Kabupaten Pati merupakan wilayah yang telah melaksanakan beberapa program sertifikasi tanah dari pemerintah sejak tahun 1981 dengan Program PRONA, Program

Sertifikasi Masal Swadaya selanjutnya ditulis SMS sejak tahun 2005, dan Program PTSL yang dimulai pada tahun 2017. Kedua, dari sisi lokasi, Kabupaten Pati memiliki posisi yang strategis karena merupakan jalur utama lalu lintas wilayah penghubung 2 (dua) provinsi, yaitu Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur. Hal ini membuat kondisi Kabupaten Pati menjadi dinamis, dan kondisi ini tentunya sedikit banyak berpengaruh masyarakat terutama tanah.

Kabupaten Pati merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah yang ikut andil secara aktif dalam mensukseskan program pengembangan ekonomi masyarakat yang dicanangkan oleh Pemerintah Pusat. Program ini lebih diarahkan untuk menggerakkan ekonomi di pedesaan, karena basis pengembangan ekonomi lokal berada di pedesaan. Pengembangan wilayah di pedesaan akan lebih ditujukan untuk meningkatkan produksi pertanian, UKM dan hasil perikanan oleh nelayan. Berdasarkan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang selanjutnya ditulis SPPT dari Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Aset Daerah Kabupaten Pati sampai dengan Februari tahun 2018 jumlah bidang tanah di Kabupaten Pati yang telah disertifikatkan sebanyak 479.280 bidang dari total 726.400 bidang tanah sehingga 247.120 bidang tanah belum disertifikatkan.⁴ Semakin banyaknya tanah-tanah yang bersertifikat di Pati, maksud dan tujuan PTSL sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Pokok Agraria selanjutnya ditulis UUPA telah mewujudkan dalam kehidupan masyarakat diantaranya adalah :

⁴ Data DPPKAD 2018. www.patikab.go.id diakses 24 Juli 2018.

1. Terjaminnya hak atas tanah
2. Dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat pemegang hak atas tanah.

Mengingat pelaksanaan program Lintas Sektoral merupakan kegiatan Kantor Pertanahan yang berkaitan dengan Instansi lain yaitu dengan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pati, maka kesuksesannya dibutuhkan suatu koordinasi dan kinerja yang baik. Berdasarkan uraian tersebut guna mengetahui pelaksanaan PTSL lintas sektoral perlu dilakukan penelitian dalam rangka penyusunan skripsi, dengan judul : “Optimalisasi Sertifikasi Tanah Program Lintas Sektor Nelayan di Kabupaten Pati”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan sertifikasi tanah program lintas sektor nelayan di Kabupaten Pati ?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi penghambat pelaksanaan sertifikasi tanah program lintas sektor nelayan di Kabupaten Pati ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk memahami dan menganalisis pelaksanaan sertifikasi tanah program lintas sektor nelayan di Kabupaten Pati.
2. Untuk memahami dan menganalisis faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan sertifikasi tanah program lintas sektor nelayan di Kabupaten Pati.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian mengenai optimalisasi sertifikasi tanah program lintas sektor nelayan di Kabupaten Pati ini diharapkan dapat memberi manfaat atau kegunaan secara teoritis dan praktis.

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pada pengembangan dan kemajuan dibidang ilmu pengetahuan khususnya ilmu Hukum Tata Negara.

2. Kegunaan Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran, terutama kepada Badan Pertanahan Nasional dan masyarakat dalam hal sertifikasi tanah program lintas sektor nelayan di Kabupaten Pati.

E. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini terbagi dalam 5 (lima) bab, dimana masing-masing bab saling terdapat keterkaitannya. Masing-masing bab diuraikan ke dalam sub-sub bab, sebagaimana diuraikan di bawah ini :

BAB I merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II mengemukakan mengenai tinjauan pustaka yang terdiri dari kajian teoritis yang berguna untuk acuan melakukan pembahasan terhadap

pokok permasalahan, yang terdiri dari sub-sub bab yakni tentang optimalisasi, pendaftaran tanah, sertifikat tanah, program lintas sektoral, nelayan.

BAB III menjelaskan tentang metode penelitian yang terdiri dari metode pendekatan, spesifikasi penelitian, metode pengumpulan data, metode penentuan sampel, metode pengolahan dan penyajian data, serta metode analisis data.

BAB IV memuat tentang hasil penelitian dan pembahasan yang merupakan inti dari skripsi ini yang meliputi pelaksanaan sertifikasi tanah program lintas sektor nelayan di Kabupaten Pati dan faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan sertifikasi tanah program lintas sektor nelayan di Kabupaten Pati.

BAB V merupakan penutup dari skripsi ini yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan tentang topik penelitian. Berdasarkan kesimpulan ini, Penulis akan memberikan saran yang diharapkan bermanfaat bagi pihak-pihak yang terkait dengan optimalisasi sertifikasi tanah program lintas sektor nelayan di Kabupaten Pati.