

FAKTOR PENGHAMBAT PELAKSANAAN PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DENGAN PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA**Nazwa Said Subetan¹, Mutia Ch. Thalib², Nuvazria Achir³**^{1,2,3}*Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo**Email: nazlasaidsubetan@gmail.com*

INFO ARTIKEL

Riwayat Artikel:*Received : 28-08-2024**Revised : 21-09-2024**Accepted : 26-09-2024***Kata Kunci:** *Pendaftaran Tanah; PTSL; PRONA***DOI:**10.62335**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor penghambat pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dengan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris kemudian dianalisis menggunakan teknik deskriptif analitis. Hasil penelitian menunjukkan bahwasanya PRONA dirancang sebagai proyek pensertipikatan tanah secara massal yang dibeikan subsidi pemerintah, sehingga biaya bagi masyarakat menjadi lebih terjangkau. Proses penerbitan sertifikat melalui PRONA memiliki kemudahan, karena pemohon dapat menyerahkan data fisik tanahnya di kantor desa tanpa harus datang langsung ke kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam permohonan biasa, pemohon harus mengunjungi. Sementara Program Pendaftaran Sistematis Lengkap (PTSL) dilakukan sama halnya dengan pendaftaran tanah pada umumnya yang dilakukan individu masyarakat. Bedanya ialah PTSL dilaksanakan secara kolektif atau berkelompok, dimana pengusulannya melalui pemerintah desa setempat. Prosedur pendaftarannya yaitu dengan melengkapi bukti-bukti kepemilikan maupun dokumen alas haknya. Apabila pengusulan dalam PTSL belum mencukupi jumlah minimal kelompok (25 orang), maka desa belum bisa mengusulkan program tersebut ke BPN. Penghambat Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dengan Proyek Operasi Nasional Agraria Di Badan Pertanahan Kabupaten Gorontalo meliputi; Adanya anggapan masyarakat terkait mahal nya pengurusan sertifikat; Pemilik sebenarnya melakukan gugatan; Kurangnya pemahaman masyarakat; dan Kurangnya sumber daya.

PENDAHULUAN

Tanah mempunyai peranan penting sebab menjadi kebutuhan manusia sejak lahir hingga meninggal dunia yang tak jarang menimbulkan sengketa bahkan peperangan.¹ Masalah pertanahan ini tak akan ada habisnya sepanjang manusia hidup, olehnya perlu diatur dalam sebuah konstitusi sebagai hukum dasar suatu negara. Berdasarkan isi Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa; "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Indonesia sendiri merupakan negara kepulauan terbesar didunia dan terdiri dari beberapa pulau, banyak suku, serta adat istiadat dan kebiasaan yang berbeda, termasuk dalam penguasaan tanah.²

Hak menguasai ini tidak berarti negara yang memiliki tanah, namun negara diberikan kewenangan sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia guna mengatur serta menyelenggarakan peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa. Pada 24 September Tahun 1960 pula pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang- Undang Pokok Agraria (UUPA), dimana Pasal 2 Ayat (2) menyatakan bahwa, "hak menguasai negara ialah memberikan kewenangan pada negara dalam mengatur serta menyelenggarakan peruntukan dan penggunaan serta persediaan, termasuk pemeliharaan bumi, air serta ruang angkasa.

Karena tanah memiliki tujuan sosial, maka tanah dapat dimiliki secara kolektif atau individual. Hal ini dapat berlaku untuk tanah, sumber air di sekitarnya, atau area perkebunan yang berada di bawah yurisdiksi satu orang atau kelompok. Tanah juga dapat dipindahtangankan melalui proses jual beli, pemberian, atau pewarisan karena peran ekonominya.³ Penggunaan dan alokasi lahan merupakan komponen integral dari gagasan ruang dalam pembangunan dalam hal perencanaan tata ruang. Hal ini berlaku untuk strategi atau pedoman pembangunan yang dimaksudkan serta hasil atau konsekuensi pembangunan.⁴

Setiap individu atau kelompok masyarakat pasti memerlukan tanah, bukan hanya untuk kehidupan sehari-hari, tetapi juga untuk keperluan setelah meninggal. Luas tanah yang dapat dikuasai manusia sangat terbatas, sementara jumlah manusia yang membutuhkan tanah terus meningkat. Ketidakseimbangan antara ketersediaan tanah dan kebutuhan akan tanah ini telah memicu berbagai masalah dan sengketa tanah.⁵

Menurut Pasal 19 Ayat (1) UUPA, pendaftaran tanah dipandang sebagai sarana untuk memberikan kejelasan hukum mengenai kepemilikan dan pengelolaan bidang

¹ Sudahnan, "Status Penguasaan Tanah Tepi Pantai (Studi di Kabupaten Pamekasan)", Jurnal Perspektif, Vol. XI No 3 Juli 2006

² Muhammad Ilham Arisaputra, "Penguasaan Tanah Pantai dan Wilayah Pesisir di Indonesia", Jurnal Perspektif Hukum, Vol. 15 No. 1 Mei 2015 : 27-44

³ Zalfa, Rahayu dan Purwono "Aspek Hukum Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum" Journal Komunikasi Yustisia Vol.5 No 1 Tahun 2022. Hal 291

⁴ Nirwan Junus, "Kebijakan Penataan Dan Pengaturan Kawasan Danau" Jurnal Yuridis, Volume 6 No. 2 (2019) hlm 136-156

⁵ Moh. Nikswanto S. Suleman, Mutia Cherawaty Thalib, Julius T. Mandjo, "Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Adat Akibat Pemekaran Wilayah (Studi Penelitian Di Provinsi Gorontalo)", Jurnal Ilmu Sosial, Humaniora dan Seni (JISHS) Vol. 1 No. 3 April-Juli 2023 Hal. 453-459

tanah. Tujuan utamanya ialah untuk memberikan kejelasan hukum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemegang hak atas tanah berhak mendaftarkan hak miliknya untuk memperoleh surat tanda bukti hak yang sangat meyakinkan di pengadilan. Pendaftaran ini mengacu pada ketentuan hukum perdata tentang pendaftaran tanah, yang meliputi pendaftaran tanah, pemetaan, dan akuntansi; pendaftaran dan peralihan hak atas tanah; dan penerbitan surat tanda bukti hak.⁶

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah bahwa tujuan pendaftaran tanah ialah:

- a. "Memastikan adanya kejelasan hukum dan perlindungan bagi pemegang hak terdaftar, termasuk pemegang hak atas tanah, sehingga mereka dapat dengan mudah membuktikan kepemilikan hak tersebut.
- b. Memberikan akses informasi kepada pihak yang berkepentingan sehingga mereka dapat dengan cepat memperoleh pengetahuan yang diperlukan untuk melakukan tindakan hukum yang berkaitan dengan bidang tanah terdaftar.
- c. Memastikan bahwa administrasi pertanahan dilakukan secara sistematis".

Pembentukan basis data pertanahan yang dibutuhkan dalam pengelolaan pertanahan juga melibatkan pendaftaran tanah. Oleh karena itu, pada tahun 2016 diluncurkanlah inisiatif Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Pendaftaran tanah merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan pemerintah secara konsisten, berkelanjutan, dan berkala. Hal ini didasarkan pada Peraturan Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang diterbitkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang serta Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Untuk menyelesaikan pekerjaan ini, diperlukan peta dan daftar yang memuat data fisik dan yuridis terkait bidang tanah dan satuan rumah susun. Selain itu, perlu dilakukan pembuktian hak atas bidang tanah yang sudah memiliki hak, pemberian hak milik atas satuan rumah susun, serta pemberian hak khusus yang membebani tanah tersebut.⁷

Karena adanya rasa aman dalam memiliki hak atas tanah dan mengetahui secara pasti apa yang diharapkan dari pendaftaran tanah, proses pendaftaran tanah sebenarnya memberikan manfaat lebih bagi pemilik tanah daripada sekadar menjamin keamanan kepemilikan hak atas tanah untuk mencapai kepastian hukum. Lebih jauh, sistem ini dijamin akurat, mudah digunakan, dan terjangkau bagi semua pihak yang ingin mendaftarkan tanah. Potensi masa depannya juga terwujud, terutama dalam hal nilai properti di masa mendatang.⁸

Sementara itu, di Kecamatan Telaga khususnya desa Bulota dan Bulila turut pula menyelenggarakan serta melaksanakan program PTSL bagi masyarakatnya. Menurut

⁶ AP. Parlindungan, "*Pendaftaran Tanah di Indonesia*". (Bandung : Mandar Maju,1990),hal 8

⁷ Isi Pasal 1 Ayat 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

⁸ Mira Novana Ardani. "Penyelenggaraan Tertib Administrasi Bidang Pertanahan Untuk Menunjang Pelaksanaan Kewenangan, Tugas Dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional" *Journal Administrative Law & Governance*. Vol 2 No 3, Tahun 2019 hal.476-478.

hasil observasi penulis ditemukan bahwa Desa Bulota maupun Bulila menyelenggarakan PTSL sejak tahun 2018. Berdasarkan wawancara dengan bapak Yusnan Kono⁹, bahwa desa Bulila sudah menyelenggarakan PTSL ditahun tersebut yang terdiri dari 25 orang, dan sesudahnya tidak ada lagi program tersebut ditahun berikutnya.

Sebagaimana diketahui, bahwa program PTSL sendiri memiliki karakteristik dan sedikit perbedaan dengan sebelumnya yaitu PRONA atau Program Agraria Nasional, dimana perbedaan dan persamaan keduanya yaitu;

1. Jika PTSL hanya dilakukan berdasarkan wilayah dalam kelompok desa, Prona dilaksanakan secara menyebar dari desa ke kabupaten.
2. Sistem pendataan Prona hanya mencatat tanah yang telah diukur dan didaftarkan, kemudian diberikan sertifikat; sedangkan sistem PTSL mencatat tanah secara metodis. Artinya, tanah akan tetap diukur untuk keperluan pemetaan tanah dan penerbitan sertifikat meskipun belum didaftarkan.

Selain persoalan tersebut di atas yang menjadi fokus dalam penelitian ini yaitu adanya permasalahan lain yang timbul dan diakibatkan dari pelaksanaan program PTSL di Desa tersebut. Mulai dari adanya konflik yang terjadi antara keluarga karena adanya penerbitan sertifikat tersebut, serta berbagai kendala dalam pelaksanaan PTSL. Hal ini sebagaimana hasil observasi dan wawancara penulis terhadap masyarakat yang melakukan pengaduan terhadap tanahnya yang telah bersertifikat."

Menurut wawancara dengan kadus dusun IV Bulota bahwa "kami mengakui bahwa setelah terbitnya sertifikat dalam PTSL ini ternyata ada pula yang masih melakukan protes kepada pemerintah desa dengan berbagai alasan. Misalnya terhadap tanah yang diklaim ialah miliknya, padahal telah didaftarkan dalam program PTSL oleh orang lain".

Permasalahan yang sempat diadakan oleh masyarakat juga mengenai pengurusan dan penerbitan lahannya melalui PTSL namun telah dikuasai orang lain disaat dirinya tak berada di tempat. Menurut peneliti, bahwa pendaftaran tanah melalui PTSL maupun PRONA tentunya melibatkan pemerintah desa dalam eksekusi di lapangan. sehingga adanya aduan tersebut menandakan bahwa dalam pelaksanaan PTSL terdapat prosedur yang tidak sesuai sehingga pada akhirnya berkonflik.

Penulis menganggap penting untuk mengetahui bagaimana tata cara dan prosedur pelaksanaan PTSL maupun PRONA, apakah sesuai ketentuan dan standar pelayanan yang telah diatur melalui Peraturan Menteri maupun regulasi terkait atau tidak.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang dilakukan ialah penelitian hukum empiris, yaitu metodologi yang digunakan. Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian hukum untuk menyelidiki, dalam arti praktis, bagaimana suatu peraturan beroperasi di masyarakat.¹⁰ Jenis penelitian ini juga dikenal sebagai penelitian hukum sosiologis karena didasarkan

⁹ Wawancara Kepala Seksi (Kasie) Pemerintah Desa Bulila, Kecamatan Telaga

¹⁰ Amirudin, H. Zainal Asikin, 2010, "Pengantar Metode Penelitian Hukum", (Jakarta: Raja Grafindo Persada), Hal 49

pada praktik publik dan mempelajari bagaimana masyarakat merespons penerapan hukum tertentu.¹¹

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan pendaftaran tanah melalui permohonan sertifikat, baik secara individu dalam program PRONA maupun secara berkelompok melalui PTSL, menghadapi berbagai hambatan di lapangan. Sebelum kedua program tersebut diluncurkan, Bapak Ilkham Mooduto, SH, mengungkapkan bahwa hambatan dalam proses pendaftaran tanah untuk memperoleh sertifikat meliputi;

1. Masyarakat enggan untuk mensertifikasi tanahnya karena mereka menganggap pelayanan yang diberikan oleh badan pertanahan, seperti proses pengajuan sertifikat yang sulit dan memakan waktu lama serta biaya yang mahal, kurang maksimal.
2. Minat masyarakat untuk mensertifikasi tanahnya juga dipengaruhi oleh kurangnya kesadaran masyarakat umum tentang pentingnya sertifikasi.

Olehnya itu, Berdasarkan uraian peneliti pada rumusan masalah awal, maka dikeluarkanlah suatu kebijakan tentang PRONA guna mendorong produktivitas pensertifikatan tanah. Kebijakan baru ini berlandaskan pada satu prinsip dasar penyelenggaraan pensertifikatan tanah, yaitu memberikan pelayanan yang cepat, mudah, dan dengan harga yang terjangkau bagi masyarakat, khususnya masyarakat golongan sosial ekonomi terbawah. Namun demikian, dalam praktiknya PRONA belum memberikan hasil yang maksimal, sebagaimana dibuktikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 hingga saat ini, masih banyak tanah yang belum terdaftar.

Menurut hasil penelitian dan wawancara peneliti, untuk Kabupaten Gorontalo, sejak kepemimpinan saat ini yaitu dari tahun 2015 hingga 2023, telah berhasil mensertifikatkan tanah masyarakat sebanyak 30.000 sertifikat, baik melalui PRONA maupun PTSL. Pelaksanaan program PTSL oleh Badan Pertanahan Kabupaten Gorontalo merupakan wujud implementasi kebijakan pemerintah pusat, termasuk untuk tanah yang sebelumnya belum memiliki alas hak. Hal ini sesuai dengan PP No. 24 Tahun 1997 dan Permen ATR/Ka.BPN Nomor 6 Tahun 2018, yang menyebutkan bahwa tanah tanpa alas hak dapat disederhanakan proses pendaftarannya dengan melengkapi surat pernyataan penguasaan fisik, seperti SPPFBT.

Namun, terdapat kendala dalam pelaksanaan kedua program pendaftaran tanah tersebut. Beberapa tanah tidak memiliki alat bukti kepemilikan, diakibatkan oleh pemilik yang telah lama meninggalkan tanah tersebut, namun tetap dikelola oleh pihak lain yang memiliki hubungan keluarga. Meskipun pihak tersebut tidak memiliki alas hak, mereka secara nyata menguasai fisik bidang tanah dan menempatnya. Oleh karena itu, proses pendaftaran hak atas tanah ini disederhanakan dengan penggunaan SPPFBT sebagai penggantinya.

¹¹ Mukti Fajar & Yulianto Achmad. *"Dualisme penelitian Hukum Normatif & Empiris"*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2013. Hlm: 51

Program PRONA dan PTSL sangat dinanti masyarakat untuk mendaftarkan tanah mereka agar memiliki sertifikat. Menurut Bapak Sofyan, Di lingkungan Pemerintah Desa Bulila Kecamatan Telaga, terdapat warga desa yang memiliki dokumen legal berupa Surat Keterangan Tanah (SKT), Surat Keterangan Pemilikan Tanah (SKM), dan Surat Pernyataan Pengakuan Hak (SPPH) yang sebelumnya telah diberikan oleh pejabat yang berwenang. SPPFBT juga dilengkapi dengan surat hibah dan surat pernyataan jual beli yang menjadi dasar hukum dan ditandatangani oleh Kepala Desa serta diketahui oleh dua orang saksi. Dokumen-dokumen tersebut menunjukkan sejarah kepemilikan tanah yang selama ini dikelola secara otonom.

Di hadapan saksi yang merupakan tetangga yang berbatasan dengan lahan tersebut, maka dilakukan prosedur SPPFBT. Saksi dapat diserahkan kepada kepala desa atau orang lain yang dianggap mengetahui dan berkepentingan dengan lahan tersebut apabila syarat tersebut tidak terpenuhi. Menurut Sofyan, masyarakat sebagai pemilik lahan harus memiliki itikad baik, yang ditunjukkan dengan pembayaran PBB setiap tahun.

Pemilik tanah harus menunjukkan itikad baik mereka untuk menggunakan properti tersebut dengan cara yang melayani kepentingan mereka dan mempertahankan kepemilikannya. Pengambilalihan yang ditentukan dalam SPPFBT dan dinyatakan dalam daftar nominatif digunakan untuk mengevaluasi subjek kepemilikan untuk menentukan SPPFBT. Tujuan dari penerbitan daftar peserta PTSL ialah untuk memungkinkan masyarakat umum untuk bertanya secara langsung dan mengatasi masalah apa pun yang mungkin mereka miliki dengan tanah tertentu yang dipermasalahkan.

Sebagaimana diungkapkan di atas, pelaksanaan percepatan PTSL dilakukan pemerintah dengan mengeluarkan aturan yang mendukung proses tersebut. Namun, dalam pelaksanaan kebijakan, terdapat persoalan yang dihadapi oleh para pelaksananya, termasuk dalam pelaksanaan PTSL di Kabupaten Gorontalo. Berdasarkan temuan lapangan dan wawancara peneliti dengan pihak BPN, Bapak Ilham, problematika pelaksanaan PTSL;

1. Karena biaya pembuatan akta, pajak, dan administrasi BPN yang mahal, masyarakat sering menganggap pengurusan sertifikat tanah itu mahal, memakan waktu, dan rumit. Meskipun masih banyak masyarakat yang menganggap hal ini bukan masalah utama, sistem sertifikasi tanah terpadu seperti PRONA dan PTSL dimaksudkan untuk membantu mengatasi hal ini dengan menyederhanakan prosedur pendaftaran. Tantangan terbesar yang sering muncul ialah biaya notaris dan pajak seperti PPh dan BPHTB. Menurut peraturan bersama menteri desa, dalam negeri, dan agraria tahun 2017, biaya prapendaftaran untuk PTSL ialah Rp150.000 per bidang tanah:
 - a. "Kategori I (Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, Provinsi Maluku, Provinsi Maluku Utara, dan Provinsi Nusa Tenggara Timur) sebesar Rp 450.000.
 - b. Kategori II (Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Bangka Belitung, Provinsi Sulawesi Tengah, Provinsi Sulawesi Utara, Provinsi Sulawesi Tenggara, Provinsi Nusa Tenggara Barat) sebesar Rp 350.000.

- c. Kategori III (Provinsi Gorontalo, Provinsi Sulawesi Barat, Provinsi Sulawesi Selatan, Provinsi Kalimantan Tengah, Provinsi Kalimantan Barat, Provinsi Sumatra Utara, Provinsi
- d. Aceh, Provinsi, Sumatra Barat, Provinsi Kalimantan Timur) sebesar Rp 250.000
- e. Kategori IV (Provinsi Riau, Provinsi Jambi, Provinsi Sumatra Selatan, Provinsi Lampung, Provinsi Bengkulu, Provinsi Kalimantan Selatan) sebesar Rp.200.000.
- f. Kategori V (Jawa dan Bali) sebesar Rp 150.000.

Berdasarkan fakta lapangan menunjukkan bahwa masyarakat yang mengurus sertifikat ada yang dibebankan biayanya hingga mencapai Rp. 1.000.000,- saat pengurusan sertifikat mereka. Hal ini sebagaimana diakui Ibu SN (40 tahun) warga masyarakat di Kabupaten Gorontalo, bahwa dirinya sempat mengeluarkan sejumlah biaya yang diistilahkan sebagai biaya operasional selama pengukuran berlangsung, hingga sertifikatnya sudah jadi melalui proses PTSL. Ibu SN mengaku bahwa sesuai pernyataan pihak desa setempat, kelebihan pembebanan biaya kepada masyarakat itu sebenarnya karena terdapat hal teknis hingga menyebabkan pengukuran tanah menjadi terhambat. Meski demikian, hal tersebut tetap tak dipahami secara transparan oleh masyarakat. Sebab, menurutnya, jika pengurusan sertifikat melalui program PTSL terjadi sebuah penyimpangan, hal tersebut akan berdampak bagi masyarakat."

2. Pemilik Sebenarnya Melakukan Gugatan. Munculnya gugatan saat pelaksanaan PTSL telah selesai dilakukan oleh kelurahan atau desa dan badan pertanahan, di mana sertifikat hak milik telah diterbitkan untuk pengajuan tertentu, tiba-tiba diprotes oleh masyarakat yang mengaku sebagai pemilik sebenarnya dari tanah tersebut. Masalah yang diajukan di desa mencakup protes masyarakat atas pengurusan dan penerbitan sertifikat tanah yang dikuasai orang lain saat mereka tidak berada di tempat, serta ketidakjelasan pemisahan tanah dalam pengurusan sertifikat, meskipun lahan tersebut dimiliki oleh beberapa ahli waris dan hanya dikuasai oleh satu pihak. Konflik dan sengketa ini akhirnya membawa masyarakat berhadapan dengan BPN untuk memperjuangkan hak kepemilikan yang diduga telah dikuasai orang lain melalui program PTSL.

Menurut Ilkham, masalah ini berakar dari tanah yang terlantar, di mana pemilik tanah tinggal di luar daerah tempat tanahnya berada, atau berada di kecamatan dan kota yang berbeda. Saat pelaksanaan pengukuran dan proses penerbitan sertifikat melalui PTSL, pemilik yang merasa memiliki tanah tersebut tidak dapat menyaksikan secara langsung, terutama dalam kasus di desa di mana tanah yang didaftarkan telah ditinggalkan (terlantar) selama lebih dari 30 tahun dan kemudian dikuasai oleh keluarganya yang mengusulkan penerbitan sertifikat. Setelah sertifikat PTSL diterbitkan, tanah tersebut kemudian digugat oleh seseorang yang mengaku sebagai ahli waris pemilik sebelumnya.

Menurut peneliti, pendaftaran tanah dalam PTSL melibatkan pemerintah desa dalam eksekusi di lapangan. Aduan tersebut menunjukkan bahwa dalam

pelaksanaan PTSL ada prosedur yang terlewatkan, sehingga tanah yang masih dalam sengketa bisa lolos dari program tersebut. Oleh karena itu, untuk menertibkan tanah terlantar sebelum disertifikatkan oleh pihak lain, perlu dilakukan upaya seperti penyuluhan kepada masyarakat terkait larangan menguasai tanah terlantar, kecuali diizinkan oleh aturan. Misalnya, jika tanah telah ditinggalkan oleh pemiliknya lebih dari 30 tahun dan tidak diurus, tanah tersebut dapat dikelola oleh pihak lain. Dalam hal ini, pemerintah desa atau kelurahan perlu menerbitkan surat keterangan penguasaan tanah.

Selain itu, pencatatan setiap bidang tanah yang terlantar perlu dilakukan untuk mengetahui subyek dan obyek tanah tersebut, dan tidak langsung melakukan pengukuran untuk penerbitan sertifikat melalui PTSL. Tindakan lain yang dapat dilakukan oleh pemerintah desa ialah melakukan pendataan untuk menyerahkan tanah tersebut kepada pihak yang berhak dan telah mengelola tanah terlantar, serta mewajibkan mereka yang mengaku sebagai pemilik untuk memberikan ganti rugi atas perawatan tanah tersebut.

3. Masih banyak masyarakat yang belum menyadari pentingnya Badan Pertanahan Nasional dalam memberikan sertifikat tanah melalui PRONA dan PTSL, karena dokumen ini merupakan bukti hak milik yang sah dan memiliki kekuatan hukum yang kuat. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2017 dalam Pasal 1 Ayat (2) menyebutkan bahwa PTSL merupakan kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak untuk semua objek tanah dalam satu wilayah desa atau kecamatan. Data fisik dan data hukum yang berkaitan dengan objek pendaftaran tanah dikumpulkan dan diverifikasi dalam proses ini. Daya dukung masyarakat terhadap pelaksanaan PTSL ini misalnya saja dalam pemberian informasi yang jelas dan benar, mengenai keadaan suatu tanah. Kendala yang ada menurut Ilkham ialah terdapat pemahaman masyarakat yang rendah mengenai pentingnya keterlibatan masyarakat dalam melaksanakan PTSL, baik ikut berpartisipasi aktif untuk mendaftarkan tanahnya, maupun dalam pemberian informasi mengenai penguasaan sebidang tanah yang nantinya akan disertifikatkan.

“Kenyataan yang ada di desa itu, tidak semua masyarakat memahami prosedur PTSL, sehingga masih ada ketidakpercayaan masyarakat dalam proses pembuatan sertifikat. Bahkan ada juga yang tidak percaya kalau dalam PTSL itu biayanya murah bahkan cenderung gratis dalam proses sertifikasi tanah. Justru masyarakat merasa terbebani dan takut kalau nanti nilai pajaknya akan naik, atau hilang dan susah mendapatkan lagi. Ada lagi yang lain tidak mau memberi informasi jelas surat penguasaan tanah yang barangkali sudah jatuh pada orang lain kemudian minta disertifikatkan lagi.

Seperti perkara yang terjadi di Kabupaten Gorontalo yaitu Bapak R. Ishak yang mengadukan KM sebab telah ada tumpang tindih kepemilikan tanah. Hal ini bermula dari adanya pihak lain (teradu) yang mengklaim bahwa tanah tersebut ialah miliknya dan ikut serta dalam program PTSL. Pihak teradu ini mengurus sertifikat dengan hanya menggunakan SPPFBT, Hal itu, khususnya yang berkaitan dengan saksi yang menandatangani surat tersebut, tidak sesuai

dengan hukum. Karena ketidakjelasan kemampuan saksi, terjadi perselisihan mengenai tanah tersebut. Akhirnya, setelah dilakukan pengukuran, Badan Pertanahan memutuskan untuk tidak memberikan sertifikat.

Berdasarkan keterangan saksi, SPPFBT tampak ditandatangani secara tergesa-gesa dan asal-asalan. Kepala desa setempat tidak diberi tahu tentang penandatanganan tersebut oleh pejabat berwenang, yang hanya melibatkan ketua RT. Peneliti berpendapat bahwa tidak diragukan lagi ada kemungkinan besar konflik dalam kasus ini dan menunjukkan bagaimana pengaduan dari pihak lain yang mengklaim bahwa SPPFBT tidak tepat dan cacat hukum dapat menghalangi penerbitan sertifikat.

Dari hal ini, peneliti menyimpulkan bahwa masalah ketidakpahaman masyarakat mengenai kepemilikan tanah ditandai oleh adanya status kepemilikan yang tumpang tindih, di mana beberapa orang bersikeras memiliki hak atas sebidang tanah yang sama. Hal ini menunjukkan adanya satu pihak yang, dibandingkan dengan pihak lain, merasa lebih berhak atas sebidang tanah.

Permasalahan dalam pemberkasan juga muncul, di mana terdapat masyarakat yang ingin mendaftarkan tanah, tetapi tanah tersebut masih berstatus milik bersama (budel) di antara satu keluarga. Lebih jauh lagi, ada situasi lahan tidak jelas atau terlantar, yang dimaksud di sini ialah lahan yang ditinggalkan oleh pemiliknya dan hanya digarap oleh orang lain.

Oleh karena itu, bagi masyarakat yang ingin menguasai tanah dan melakukan pendaftaran untuk sertifikat, baik melalui program reguler maupun PTSL, sebaiknya mengikuti prosedur yang benar agar tidak menimbulkan sengketa atau konflik di kemudian hari. Hal ini penting, karena jika terbukti ada penyerobotan, bisa berujung pada masalah pidana.

4. Sumber Daya yang Tidak Memadai. Kualitas dan kuantitas pelaksanaan program, khususnya PTSL, sangat dipengaruhi oleh keterbatasan sarana, prasarana, dan sumber daya manusia. Pegawai di kantor pertanahan dan tim pendamping desa termasuk sumber daya manusia yang perlu diperhatikan; namun, tingkat keahlian mereka tidak tersebar secara merata, khususnya di daerah-daerah di luar Jawa.

Kementerian ATR/BPN perlu memperhatikan hal ini dan menjadikannya bahan evaluasi. Masalah layanan rutin pendaftaran tanah juga penting, karena operasi PTSL menyebabkan peningkatan jumlah lahan yang harus dikelola setiap tahun. Untuk memastikan bahwa tugas rutin dan PTSL dapat berjalan bersamaan tanpa mengabaikan tanggung jawab administratif yang sedang berlangsung, penting untuk menentukan beban kerja dan jumlah ASN yang saat ini beroperasi.

Aksesibilitas sumber daya manusia dalam pelaksanaan PTSL sangat krusial, baik dari segi kualitas maupun jumlah. Penting untuk menyediakan tim lapangan yang merata di berbagai lokasi, sehingga semua wilayah, termasuk daerah terpencil, dapat terlayani dengan baik. Keberadaan sumber daya manusia yang memadai dan terampil akan mempercepat proses pendaftaran tanah serta meningkatkan akurasi dan efektivitas program PTSL. Pegawai instansi khususnya di Badan Pertanahan maupun di desa dalam mengerjakan tugas khususnya melakukan

pendaftaran tanah, juga disibukkan dengan pekerjaan rutinitas administrasi, sementara jumlah bidang tanah terus meningkat. Pembentukan dan penetapan panitia merupakan langkah penting yang diambil oleh pemerintah dalam persiapan pelaksanaan program PTSL, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang PTSL. Kepala Kantor Pertanahan membentuk dan menetapkan Panitia Adjudikasi PTSL serta Satuan Tugas melalui keputusan resmi”.

Namun, pelaksanaan pembentukan dan penetapan panitia ini sering terhambat oleh keterbatasan sumber daya manusia (SDM) yang terampil dan memadai. Keterbatasan SDM dapat menghambat efektivitas dan efisiensi pelaksanaan program PTSL, mengingat tugas yang diemban panitia cukup berat dan kompleks.

Oleh karena itu, peneliti menyarankan agar dilakukan perekrutan Pegawai Tidak Tetap (PTT) yang memiliki keahlian dan keterampilan yang relevan untuk membantu pelaksanaan program PTSL. Dengan adanya PTT, diharapkan dapat meringankan beban kerja yang ada, meningkatkan kapasitas dan keterampilan tim yang ada, serta memastikan bahwa proses pendaftaran tanah dapat berjalan dengan baik dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Langkah ini juga dapat membantu mempercepat penyelesaian pendaftaran tanah dan mengurangi terjadinya sengketa atau konflik pertanahan di kemudian hari.

Sebagai penanggung jawab pelaksanaan program, BPN Kabupaten Gorontalo telah berupaya menyelesaikan kasus atau sengketa yang terjadi di mana masih terdapat bidang tanah yang belum terdaftar karena berbagai hal. Menurut Bapak Ilkham Mooduto, berikut ini ialah upaya yang telah dilakukan oleh BPN Kabupaten Gorontalo untuk menyelesaikan masalah pendaftaran tanah:

1. Memperjelas Status Tanah. Seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa terdapat kasus dimana masyarakat yang ingin mendaftarkan tanah, namun tanah tersebut belum jelas statusnya. Maksud dari status tanah tidak jelas berkaitan dengan ketidakpastian subjek dan objek tanah tersebut. Artinya, terdapat bidang tanah yang pemiliknya tidak berada di lokasi, sementara hanya ada penggarap yang mengolah tanah tersebut. Penggarap ini berupaya mendaftarkan tanah dengan alasan telah menduduki lahan tersebut dalam waktu lama, bahkan lebih dari 30 tahun, tanpa kehadiran pemiliknya.

Di sisi lain, ada situasi di mana pemilik tanah sebenarnya ada, tetapi bidang tanahnya belum terdaftar. Hal ini sering terjadi pada kasus warisan, di mana pemiliknya ialah ahli waris yang belum mendapatkan ketetapan pembagian tanah warisan, sehingga tanah tersebut berada dalam status bersama (budel).

Dengan adanya Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), BPN, bersama pemerintah desa, berusaha untuk memperjelas pembagian tanah yang belum terdaftar. Setelah pembagian jelas, mereka dapat membuat surat tanah yang sah. Hal ini membuat status objek dan subjek kepemilikan menjadi jelas, sehingga dapat didaftarkan dalam program PTSL.

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Bapak Sofyan, masalah pendaftaran tanah dengan status yang tidak jelas sering ditemukan, terutama di wilayahnya di Dusun IV Bulila. Program PTSL memberikan kesempatan bagi pemerintah desa dan BPN untuk Daftarkan kembali semua bidang tanah – yang sudah bersertifikat dan yang belum. Dengan menggunakan perangkat GPS, proses pengumpulan data ini memungkinkan untuk menentukan bidang tanah mana yang sudah terdaftar dan mana yang belum.

Badan Pertanahan Nasional berupaya terlebih dahulu memperjelas siapa yang memiliki bidang tanah dan apa topik serta tujuannya. Dengan demikian, diharapkan tidak akan ada tumpang tindih kepemilikan dengan tanah milik orang lain, sehingga proses pendaftaran dan penerbitan sertifikat dapat berlangsung dengan lancar dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

2. Memaksimalkan Sosialisasi. Kegiatan ini merupakan upaya pertama yang mesti ditempuh pemerintah, baik pihak BPN Kabupaten Gorontalo maupun aparat Desa sebelum pelaksanaan PTSL. Hal ini menunjukkan pentingnya adanya penyatuan pemahaman yang baik antara pemerintah dan masyarakat mengenai Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Proses penyuluhan dan sosialisasi menjadi langkah awal yang krusial untuk memastikan masyarakat memahami aturan dan prosedur yang berlaku dalam program ini, serta memahami pentingnya jaminan hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah.

Dengan sosialisasi yang efektif, diharapkan masyarakat dapat menghilangkan anggapan bahwa biaya pendaftaran tanah melalui PTSL mahal dan prosesnya rumit. Keterbatasan pemahaman ini sering kali menjadi alasan masyarakat enggan mendaftarkan tanah mereka. Jika masyarakat menyadari bahwa pendaftaran tanah melalui program ini biayanya terjangkau, bahkan tanpa biaya sama sekali, maka mereka lebih mungkin untuk berpartisipasi dalam program PTSL.

Sosialisasi ini tidak hanya memberikan informasi mengenai biaya dan prosedur, tetapi juga menciptakan kesadaran akan manfaat hukum dari memiliki sertifikat tanah. Dengan memahami keuntungan dari pendaftaran tanah, masyarakat akan lebih termotivasi untuk mendaftarkan tanah mereka, sehingga program PTSL dapat berjalan dengan baik dan sesuai harapan semua pihak

3. Memberikan kuota Pendaftaran Tanah. BPN Kabupaten Gorontalo dalam mengakomodir kebutuhan pembuatan sertifikat bagi tanah masyarakat yang belum tersertifikat, Daerah yang masih memiliki pemilik tanah yang belum mendaftarkan hak miliknya melalui program PTSL, kini diberi kesempatan lagi oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Kuota pendaftaran tanah ini merupakan langkah yang diperhitungkan untuk mendongkrak jumlah tanah yang terdaftar dan memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat. Diharapkan mereka yang belum terdaftar dalam Program PTSL dapat mendaftarkan tanahnya.

Proses penetapan lokasi pelaksanaan PTSL yang dilakukan secara bertahap oleh Kepala BPN dalam satu desa juga menunjukkan pendekatan sistematis dalam pengukuran dan pemetaan tanah. Dengan cara ini, pengukuran dapat dilakukan

lebih cepat dan efektif, karena melibatkan pengelompokan bidang tanah dalam satu wilayah. Hal ini tidak hanya memudahkan koordinasi antara petugas ukur, tetapi juga membantu dalam mengidentifikasi bidang tanah yang belum terdaftar serta masalah yang mungkin ada.

Melalui program ini, BPN dapat memperbaiki dan melengkapi peta dasar pendaftaran tanah, sehingga memudahkan pengelolaan dan pemantauan penggunaan tanah di wilayah tersebut. Dengan adanya data yang lebih lengkap dan akurat, diharapkan dapat mengurangi sengketa tanah dan memberikan kepastian hukum bagi pemilik tanah, yang pada akhirnya mendukung pengembangan ekonomi dan sosial masyarakat setempat.

Peneliti setidaknya ingin memberikan gagasan berkenaan dengan kurangnya pemahaman masyarakat terhadap pentingnya pembuatan sertifikat yaitu;

- a. Melakukan penyebaran pamflet guna mensosialisasikan kegiatan pendaftaran tanah baik secara regular maupun melalui PTSL secara *door to door*, atau melalui masing-masing kepada dusun RT. Publikasi secara gencar pada masyarakat mengenai kegiatan pendaftaran tanah ini pula dapat melalui media sosial (website) desa, dan juga bekerjasama dengan tokoh pemuda (karang taruna). Selain itu, penyebaran informasi ini dilakukan secara rutin dan berkala melalui forum peribadatan seperti usai shalat di masjid dan lain sebagainya.
- b. Terkait PPh dan BPHTB yang mungkin terutang tetapi tetap harus dibayarkan, BPN harus memberikan penyuluhan dan arahan kepada masyarakat serta membantu proses pembayarannya. Agar desa dan masyarakat merasa lebih terbantu, BPN berupaya memberikan kontribusi pada reformasi regulasi. Hal ini terutama berlaku dalam hal pembiayaan pendaftaran tanah secara menyeluruh dan sistematis kepada pemerintah pusat. Subsidi silang bagi warga miskin yang ingin mengikuti inisiatif pendaftaran tanah secara menyeluruh dan sistematis dapat digunakan untuk mencapai hal ini.
- c. Pemerintah desa bersama-sama BPN Kabupaten Gorontalo mengadakan penyuluhan secara berkala terkait prosedur penerbitan sertifikat pada masyarakat, khususnya memberikan penekanan terhadap syarat-syarat yang harus dipenuhi agar kiranya memperjelas status tanah terlebih dahulu. Hal ini mengingat ada keinginan pihak tertentu untuk melakukan pendaftaran tanah agar bersertifikat, namun karena terhalang tanah dimaksud masih budel.

Sangat masuk akal bagaimana Anda menganalisis pentingnya pendaftaran tanah untuk jaminan kepastian hukum bagi pemilik. Sertifikat hak milik memberikan perlindungan hukum yang penting bagi pemilik dan merupakan bukti yang kuat dalam penyelesaian sengketa properti. Pemilik tanah dapat mengurangi kemungkinan konflik di masa mendatang dengan membuktikan hak milik mereka dengan sertifikat ini.

Pasal 12 ayat (1) PP 24 Tahun 1997 yang menjelaskan tentang pengumpulan dan pengolahan data, pembuktian hak, serta penerbitan sertifikat menegaskan prosedur yang sistematis dalam pendaftaran tanah. Aktivitas pemeliharaan data dan pendaftaran

perubahan juga penting untuk memastikan bahwa informasi terkait kepemilikan tanah selalu akurat dan terkini.

Manfaat pendaftaran tanah tidak hanya dirasakan oleh pemilik tanah, tetapi juga oleh pemerintah. Dengan adanya sertifikat, administrasi pertanahan menjadi lebih tertib, dan kegiatan pemerintah terkait penggunaan tanah untuk pembangunan dapat berjalan lebih lancar.

Percepatan program Prona dan PTSL mencerminkan upaya pemerintah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah secara cepat dan efektif. Dengan demikian, pendaftaran tanah berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, mengurangi konflik, dan menciptakan kondisi yang lebih aman dalam penguasaan tanah. Program ini sangat penting dalam mendukung pembangunan sosial dan ekonomi di daerah, terutama di kabupaten yang masih menghadapi banyak tantangan dalam pengelolaan pertanahan.

KESIMPULAN

PRONA dirancang sebagai proyek pensertipikatan tanah secara massal yang dibeikan subsidi pemerintah, sehingga biaya bagi masyarakat menjadi lebih terjangkau. Proses penerbitan sertifikat melalui PRONA memiliki kemudahan, karena pemohon dapat menyerahkan data fisik tanahnya di kantor desa tanpa harus datang langsung ke kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam permohonan biasa, pemohon harus mengunjungi. Sementara Program Pendaftaran Sistematis Lengkap (PTSL) dilakukan sama halnya dengan pendaftaran tanah pada umumnya yang dilakukan individu masyarakat. Bedanya ialah PTSL dilaksanakan secara kolektif atau berkelompok, dimana pengusulannya melalui pemerintah desa setempat. Prosedur pendaftarannya yaitu dengan melengkapi bukti-bukti kepemilikan maupun dokumen alas haknya. Apabila pengusulan dalam PTSL belum mencukupi jumlah minimal kelompok (25 orang), maka desa belum bisa mengusulkan program tersebut ke BPN. Penghambat Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dengan Proyek Operasi Nasional Agraria Di Badan Pertanahan Kabupaten Gorontalo meliputi; Adanya anggapan masyarakat terkait mahalnya pengurusan sertifikat; Pemilik sebenarnya melakukan gugatan; Kurangnya pemahaman masyarakat; dan Kurangnya sumber daya.

DAFTAR PUSTAKA

- Amirudin, H. Zainal Asikin, 2010, "Pengantar Metode Penelitian Hukum", (Jakarta: Raja Grafindo Persada)
- Mukti Fajar & Yulianto Achmad. *Dualisme penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2013.
- AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. (Bandung Mandar Maju,1990)
- Mira Novana Ardani. "Penyelenggaraan Tertib Administrasi Bidang Pertanahan Untuk Menunjang Pelaksanaan Kewenangan, Tugas Dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional" *Journal Administrative Law & Governance*.Vol 2 No 3, Tahun 2019

Moh. Nikswanto S. Suleman, Mutia Cherawaty Thalib, Julius T. Mandjo, *Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Adat Akibat Pemekaran Wilayah (Studi Penelitian Di Provinsi Gorontalo)*, Jurnal Ilmu Sosial, Humaniora dan Seni (JISHS) Vol. 1 No. 3 April-Juli 2023

Muhammad Ilham Arisaputra, *Penguasaan Tanah Pantai dan Wilayah Pesisir di Indonesia*, Jurnal Perspektif Hukum, Vol. 15 No. 1 Mei 2015

Nirwan Junus, *Kebijakan Penataan Dan Pengaturan Kawasan Danau* Jurnal Yuridis, Volume 6 No. 2 (2019)

Sudahnun, *Status Penguasaan Tanah Tepi Pantai (Studi di Kabupaten Pamekasan)*, Jurnal Perspektif, Vol. XI No 3 Juli 2006

Zalfa, Rahayu dan Purwono "Aspek Hukum Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum" Journal Komunikasi Yustisia Vol.5 No 1 Tahun 2022.

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