



# Accountability Brief

**Pengarah:**  
Inosentius Samsul  
(Kepala Badan Keahlian DPR RI)  
**Tim Penulis:**  
Djustiawan Widjaya  
Slamet Dhul Fadli  
Agam Noor Syahbana  
Lalan Prasetya

## Evaluasi Program PTSL dalam Mengurangi Permasalahan Agraria

### Isu Strategis

Berdasarkan dengan norma hukum, segala bentuk kepemilikan terhadap barang/benda bergerak dan tidak bergerak perlu memiliki bukti kepemilikan. Apabila tidak memiliki bukti kepemilikan akan suatu barang/benda tidak bisa menjamin mendapatkan perlindungan hukum. Salah satu bentuk barang yang sangat perlu memiliki alat bukti kepemilikan adalah tanah.

Negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan yang mempunyai kewenangan untuk mengatur segala bentuk yang berkenaan terkait tanah atau dapat disebut sebagai Administrasi Pertahanan. Tujuan dilakukannya Administrasi Pertahanan salah satunya adalah meningkatkan jaminan kepastian akan hukum. Dimana prosesnya meliputi Penatagunaan dan Penataan Penguasaan Tanah, Pengurusan Hak Tanah, serta Pengukuran dan Pendaftaran tanah.

Salah satu proses Administrasi Pertahanan yang akan dibahas dalam Accountability Brief ini adalah terkait dengan pendaftaran tanah. Berdasarkan Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960, Pemerintah telah merancang program PTSL sebagai bentuk percepatan pendaftaran tanah melalui yang telah diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN RI No 6/2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Program PTSL adalah program pendaftaran tanah yang secara serentak dilakukan bagi seluruh objek tanah yang berada di Indonesia dalam satu wilayah termasuk didalamnya desa, kelurahan, atau setingkat dengan proses meliputi pengumpulan, pengelolaan pembukuan, serta penyajian serta pemeliharaan data fisik dan/atau yuridis pada objek tanah yang didaftarkan. Diharapkan bahwa program PTSL dapat mewujudkan pembangunan yang nyata dan memastikan penerimaan sertifikat yang tepat sasaran.

Dalam pelaksanaan program PTSL semestinya selalu dilakukan monitoring dan evaluasi agar menghasilkan output yang berkualitas. BPK RI selaku *stakeholder* yang memiliki kewenangan dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan pertanggungjawab keuangan negara, telah melakukan pemeriksaan terkait program PTSL yang dilakukan pada Kementerian ATR/BPN.

2022

Komisi II

## Pembahasan

### Pembukuan Hak Atas Tanah (Hak Milik/Hak Guna Bangunan/Hak Pakai) atau tanah wakaf

Pembukuan merupakan proses pencatatan yang dilakukan secara teratur untuk mengumpulkan berbagai data dan informasi akan sesuatu hal. Pembukuan dan/atau penerbitan sertifikat merupakan tahapan akhir dalam kegiatan PTSL. Dimana pembukuan dilakukan pada hak atas tanah (HM/HGB/HP) atau tanah wakaf yang dicatat pada buku tanah dan pencetakan sertifikat dilakukan melalui aplikasi KKP. Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK RI atas LHP Kinerja PTSL pada KemenART/BPN TA 2020, diketahui bahwa pada proses pencatatan status BPHTB dan PPh terutang tidak menggambarkan kondisi yang sebenarnya.

Sebelumnya, pengenaan pajak BPHTB dan PPh dikenakan pada proses jual beli tanah yang dilimpahkan ke penjual maupun pembeli. Penerbitan sertifikat tanah tetap bisa dilakukan walaupun belum membayar BPHTB dan terdapat tunggakan pembayaran PPh dengan syarat Hak Atas Tanah telah didaftarkan dalam buku tanah serta telah memenuhi syarat. Ketidaksiuaian dengan kondisi sebenarnya pada proses pencatatan status BPHTB dan PPh terutang, terlihat pada beberapa Kantah yang tidak melakukan pencatatan BPHTB terutang pada aplikasi KKP dan tidak melakukan stempel BPHTB terutang pada buku tanah dan sertifikat. Lalu, terdapat Kantah yang mencatat BPHTB terutang pada aplikasi KKP dan melakukan stempel BPHTB terutang pada buku tanah dan sertifikat, serta terdapat Kantah yang mencatat BPHTB terutang pada aplikasi KKP, namun tidak melakukan stempel BPHTB terutang. Dengan adanya perbedaan perlakuan pencatatan BPHTB dan PPh terutang pada beberapa Kantah, maka diperlukan adanya pedoman untuk menjadi acuan oleh Kantah dalam rangka pengenaan BPHTB atas peristiwa hukum yang terjadi pada objek tanah yang didaftarkan pada kegiatan PTSL. Sehingga terdapat keselarasan perlakuan pencatatan pada masing-masing Kantah.

### Penerbitan Sertifikat Hak atas Tanah

Dalam melakukan penerbitan sertifikat terdapat beberapa tahapan yaitu membuat buku tanah, penyelesaian pendaftaran tanah, dan nominatif penerbitan sertifikat. Apabila tahap tersebut sudah dilakukan dapat dilanjutkan ke tahap pelaporan untuk usulan pencairan ke Subbagian Tata Usaha. Penerbitan sertifikat perlu dilakukan sebagai alat bukti kepemilikan, dimana penerbitan sertifikat dapat dilakukan melalui aplikasi KKP-PTSL Yuridis. Menurut Diah Andriyani (1996) permasalahannya yang terjadi pada penerbitan sertifikat adalah faktor pelaksanaan. Dalam pengajuan permohonan sertifikat hak atas tanah berupa syarat administrasi, telah diatur dalam perundang-undangan yang berlaku. Namun, dalam kenyataannya persyaratan tersebut cukup sulit dan kadang berbelit-belit. Selaras dengan penelitian tersebut, pada LHP Kinerja PTSL pada KemenART/BPN TA 2020 Tahun 2021, ditemukan bahwa sertifikat yang telah dibuat belum dilengkapi dokumen yang memadai. Hal tersebut terlihat pada 3 (tiga) Kantah di Jawa Timur (sampel), yang akan dijelaskan pada tabel berikut ini.

**Tabel. 1 Hasil Pengujian Kelengkapan Berkas**

No	Kantah	Jumlah Sampel	Berkas Lengkap	Berkas Tidak Lengkap
1	Kabupaten Bojonegoro	46	0	46
2	Kabupaten Malang	56	0	56
3	Kabupaten Lamongan	18	0	18
	Jumlah	120	0	120

Sumber: LHP Kinerja PTSL pada Kementerian ATR/BPN TA 2020

Berdasarkan tabel di atas ketidaklengkapan berkas dikarenakan dokumen atas hak tidak memadai, dokumen waris tidak memadai, tumpang tindih, dan lain sebagainya. Selain adanya sertifikat yang telah dibuat tidak dilengkapi dengan dokumen yang memadai, terdapat juga sertifikat yang sudah berstatus selesai, namun belum seluruhnya dapat diserahkan ke pemohon. Ketidaklengkapan dokumen ataupun belum diberikannya sertifikat ke pemohon, sekiranya perlu menjadi perhatian. Apabila permasalahan tersebut belum dapat diatasi, dapat menyebabkan kurangnya kepastian hukum bagi pemilik sertifikat atas tanah karena kekurangan keabsahan alat bukti kepemilikan.

### **Permasalahan Pasca Sertifikasi PTSL**

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah program yang dirancang oleh kementerian ATR/BPN dalam rangka memenuhi amanat dalam RPJMN 2020-2024. Program PTSL bertujuan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum atas hak atas tanah masyarakat yang berlandaskan prinsip aman, sederhana, adil, merata, cepat, lancar serta terbuka secara akuntabel, guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi atau mencegah terjadinya konflik atau sengketa dalam pertahanan.

Pendaftaran tanah melalui PTSL yang dituntut secara cepat sesuai target tidak luput dari munculnya permasalahan pasca sertifikasi antara lain adanya kesalahan administrasi dalam percetakan sertifikat dan munculnya sengketa atau bahkan perkara yang menempatkan BPN sebagai tergugat.

Menurut Mujiburohman (2018) walaupun telah terdapat regulasi yang telah dibuat dan adanya Kerjasama antar instansi, serta memberikan kemudahan/terobosan untuk memudahkan masyarakat, namun dalam implementasinya masih terdapat hambatan, dimana program PTSL dituntut secara cepat sesuai target sehingga pelaksanaannya yang berorientasi pada kuantitas, sehingga memungkinkan mengabaikan aspek kualitas.

Dalam LHP BPK terkait kinerja PTSL TA 2020 pada Kementerian ATR/BPN, diketahui bahwa dalam penanganan konflik, perkara, dan sengketa tidak termonitor secara keseluruhan. Hal tersebut dikarenakan kurang memadainya inventarisasi atas laporan pengaduan dari masyarakat berupa konflik, perkara, dan sengketa. Selama ini pengaduan yang masuk pada umumnya adalah terkait dengan waktu penyelesaian sertifikat yang berlarut-larut. Selain itu, kesalahan dalam pengukuran, pembuatan peta bidang tanah, dan mutasi pegawai yang menjadi tim PTSL sementara berkas belum ditandatangani oleh personel Tim, atau kesalahan administrasi lainnya yang terjadi pada internal BPN yang mengakibatkan terjadinya permasalahan pasca sertifikasi PTSL.

### **Potensi Permasalahan Penyalahgunaan Program PTSL**

Kegiatan PTSL diluncurkan dengan target untuk mempercepat proses pengurusan sertifikat pertanahan, namun jika tidak dilakukan pengawasan yang ketat terhadap kegiatan tersebut maka akan menimbulkan potensi penyalahgunaan kegiatan PTSL. Sebagaimana diketahui bahwa saat ini Indonesia menempati urutan teratas terkait kasus permasalahan pertanahan. Dalam rapat kerja (raker) bersama Komisi II DPR RI, Kementerian ATR/BPN menerangkan bahwa jumlah sengketa tanah pada tahun 2021 mencapai 8.111 kasus. Dimana dari total kasus pertanahan tersebut, BPN hanya mampu menyelesaikan 1.591 kasus.

Program PTSL yang sejatinya diharapkan dapat menurunkan angka sengketa tanah di Indonesia justru faktanya dijadikan celah oleh oknum mafia tanah, sebagaimana kasus yang berkembang pada tahun ini. Oknum petugas PTSL terlibat kasus mafia tanah karena memalsukan sertifikat pada program PTSL dengan mengubah data-data yang ada pada sertifikat tersebut. Pemalsuan data pada sertifikat tanah tersebut mengakibatkan ketika sertifikat itu terbit akan terjadi tumpang tindih dan berpotensi menjadi sengketa yang akan sulit diselesaikan.

## Rekomendasi

Jauhnya angka penyelesaian kasus sengketa tanah yang dapat diselesaikan oleh BPN menunjukkan belum optimalnya pemerintah dalam mendorong penyelesaian sengketa tanah. Program PTSL yang dirancang untuk meminimalisir sengketa tanah justru dimanfaatkan untuk mencari keuntungan oleh oknum yang tidak bertanggung jawab. Permasalahan yang telah diungkapkan oleh BPK RI terkait LHP Kinerja PTSL pada Kementerian ATR/BPN TA 2020 sekiranya perlu menjadi perhatian oleh Kementerian/Lembaga terkait agar celah penyalahgunaan program PTSL dapat dikurangi.

Setidaknya, terdapat tiga permasalahan program PTSL yang perlu menjadi fokus perhatian, yaitu:

1. Proses pencatatan status BPHTP dan PPh terutang tidak menggambarkan kondisi yang sebenarnya (permasalahan pada proses pembukuan hak atas tanah)
2. Terdapat sertifikat yang telah dibuat namun belum dilengkapi dokumen yang memadai (permasalahan pada proses penerbitan sertifikat)
3. Dalam penanganan konflik, perkara, dan sengketa tidak termonitor secara keseluruhan. (Permasalahan pasca sertifikasi PTSL)

Apabila permasalahan yang diungkap tersebut berlarut-larut tidak ditangani akan berdampak besar bagi para pemegang sertifikat hak atas tanah. Dampak yang sering timbul berupa adanya mafia tanah. Oknum mafia tanah tidak hanya melakukan pemalsuan dokumen saja, tetapi dapat melakukan rekayasa perkara, legalitas di Pengadilan, kejahatan korporasi, dan lain sebagainya. Perlu adanya inventarisasi dan evaluasi terhadap permasalahan-permasalahan yang muncul agar dapat menjadi bahan perbaikan untuk program selanjutnya. Selain itu, perlu adanya penyusunan format maupun pedoman yang dapat digunakan sebagai tumpuan dalam pelaksanaan program PTSL.

## Referensi

Andriyani Diah. 1996. Permasalahan yang Timbul dalam Penerbitan Sertifikat Hak Milik atas Tanah (Studi pada Kantor Pertahanan Kabupaten Jember. Skripsi. Jember: Universitas Jember.

BPK RI. 2021. Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja atas Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap pada Kementerian ATR/BPN serta Instansi terkait Lainnya di DKI Jakarta, Jawa Tengah, dan Jawa Timur TA 2020. Jakarta.

Jamaluddin, Nursadrina, dkk. 2021. Efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam rangka Percepatan Pendaftaran Tanah Pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar. Jurnal Palangga Praja (JPP), Vol 3, No 2.

Jarot Widya Muliawan. 2016. Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah untuk Pembangunan. Yogyakarta, Buku Litera Yogyakarta. vii

M. Solihin. 2022. Polisi Ungkap Modus Pejabat BPN Bogor Palsukan Sertifikat PTSL. diakses pada <https://news.detik.com/berita/d-6210694/polisi-ungkap-modus-pejabat-bpn-bogor-palsukan-sertifikat-pts> tanggal 8 Agustus 2022

Mujiburohman Dian Aries. 2018. Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Jurnal Bhumi, Vol. 4, No. 1.

Syah Mudakir Iskandar. 2014. Sertifikat Tanah Ganda Akibat Lemahnya Database Pertahanan. Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara. Volume 4, No 2.