

PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP BERBASIS PARTISIPASI MASYARAKAT (PTSL+PM) DI KABUPATEN NGAWI

Damar Jati Nurcahyo, Eko Budi Wahyono, Dian Aries Mujiburrohman

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Jl. Tata Bumi No. 5 PO BOX 1216 Kode Pos 55293 Yogyakarta

Abstract: The limited human resources that has been a problem in the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/ National Land Agency was resolved by involving the community through the mechanism of Community-Based Complete Systematic Land Registration (PTSL+PM). a PTSL+PM program had been carried out at the Land Office of Ngawi Regency before the technical guidelines were issued, so this raised a question on whether the implementation was in accordance with the regulation in the technical guidelines. The objectives of this study are to (1) Find out the information about the implementation and comparing the activity PTSL+PM in Ngawi Regency to PTSL+PM technical guidelines; (2) Evaluate PTSL+PM in Ngawi Regency. To achieve those objectives, a qualitative research method with a descriptive approach was used. This method described and reviewed each PTSL+PM implementation process in Ngawi Regency so that it could be used to evaluate PTSL+PM technical guidelines to be more effective to be implemented in all regions in Indonesia. The result of this study shows that there are several elements of PTSL+PM implementation in Ngawi Regency that are not in accordance with the technical guidelines, including work maps, measurements by land data collectors, and criteria and mechanism for forming land data collectors. Ngawi Land Office implemented the PTSL+PM program with the established community participation and is administratively going to follow the technical guidelines of PTSL+PM.

Keywords: Land Registration, Community Participation, Technical Guidelines, Work Map

Intisari: Keterbatasan sumber daya manusia yang selama ini menjadi kendala di Kementerian ATR/BPN diselesaikan dengan pelibatan masyarakat melalui mekanisme Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM). Pelaksanaan program PTSL+PM di Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi telah dilaksanakan sebelum Juknis PTSL+PM terbit sehingga menimbulkan permasalahan apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan ketentuan dalam Juknis PTSL+PM. Tujuan penelitian ini adalah untuk (1) Mendeskripsikan pelaksanaan dan membandingkan kegiatan PTSL+PM di Kabupaten Ngawi dengan Juknis PTSL+PM; (2) Mengevaluasi PTSL+PM di Kabupaten Ngawi. Untuk mencapai tujuan tersebut, digunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif guna menggambarkan dan mengkaji setiap proses pelaksanaan PTSL+PM di Kabupaten Ngawi sehingga dapat digunakan untuk mengevaluasi Juknis PTSL+PM agar lebih efektif dijalankan di seluruh daerah di Indonesia. Hasil dari penelitian menunjukkan adanya beberapa unsur pelaksanaan PTSL+PM di Kabupaten Ngawi yang tidak sesuai dengan Juknis meliputi peta kerja, pengukuran oleh Puldatan, kriteria dan mekanisme pembentukan Puldatan. Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi melaksanakan program PTSL+PM dengan partisipasi masyarakat yang sudah terbentuk dan secara administrasi akan mengikuti ketentuan Juknis PTSL+PM.

Kata Kunci: Pendaftaran Tanah, Partisipasi Masyarakat, Petunjuk Teknis, Peta Kerja

A. Pendahuluan

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) mendapatkan amanat untuk mendaftarkan seluruh bidang tanah yang ada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) hingga tahun 2025. Sebagai upaya untuk menjawab tantangan tersebut, Kementerian ATR/BPN melakukan program percepatan Pendaftaran Tanah di Indonesia dan peningkatan kualitas data spasial bidang tanah yang telah terdaftar atau telah dibukukan haknya melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL (Ratmono 2017, 58).

Tahun 2018, Kementerian ATR/BPN menerbitkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 (Permen ATR/BPN) tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menggantikan Permen ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang mempunyai tujuan mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan. Permasalahan di bidang sumber daya manusia pernah diungkapkan oleh Direktur Jenderal Infrastruktur Keagrariaan Adhi Dharmawan yang menyebut tenaga ukur tanah atau surveyor baik swasta jika dijumlah totalnya hanya sekitar 9.200 tenaga ukur tanah, jika dibandingkan dengan target 9 juta sertifikat maka dibutuhkan minimal sekitar 10.000 surveyor. Selain itu, 9.200 tenaga juru ukur ini juga belum tersebar merata (Nadjib, 2018).

Jumlah sumber daya manusia yang terbatas serta target pendaftaran tanah yang tinggi, Kementerian ATR/BPN harus melakukan terobosan yang aplikatif. Salah satu terobosan yang paling penting dan strategis adalah pemberdayaan masyarakat yaitu melibatkan partisipasi masyarakat atau dengan membangun masyarakat yang partisipatif serta pelibatan *stakeholder* terkait (Ratmono 2018, 58). Terkait kajian tentang Gerakan Nasional Pendaftaran Tanah Melalui Pelibatan Multipihak, Abdullah (2017, 224) menyarankan bahwa untuk meningkatkan animo masyarakat terhadap program PTSL maka perlu diterbitkan suatu aturan agar masyarakat/pemilik tanah berkewajiban untuk melaporkan ke desa dalam kurun waktu tertentu untuk mewujudkan Bank Data Pertanahan di setiap kantor desa. Seiring dengan perlunya keseragaman dalam pelaksanaan PTSL Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM), maka pada tanggal 1 Februari tahun 2019 diterbitkan Petunjuk Teknis (Juknis) PTSL+PM yang menekankan pada 3 aspek yaitu standar teknis, alur kegiatan dan standar kelembagaan.

Faktanya, tahun 2018 Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi dapat menyelesaikan target 63.000 bidang tanah dan memperoleh prestasi kategori I pemetaan lengkap tanpa

membentuk lembaga Puldatan. Partisipasi masyarakat dalam bentuk keaktifan perangkat desa dan antusias masyarakat yang tinggi dijadikan faktor utama dalam pelaksanaan PTSL. Permasalahan yang muncul adalah apakah ketentuan partisipasi masyarakat yang diatur dalam Juknis PTSL+PM pada tanggal 1 Februari tahun 2019 dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi pada program PTSL+PM tahun 2019.

Kajian terkait partisipasi masyarakat dalam pendaftaran tanah, bentuk kepanitiaan dan evaluasi program PTSL sudah banyak diteliti namun semuanya bersifat parsial karena belum dapat menemukan bentuk ideal partisipasi masyarakat yang dapat diterima dan dilaksanakan di berbagai daerah. Kajian tersebut di antaranya Aisyiah, Syaifullah, dan Suyudi (2015) mendeskripsikan tentang tahapan kegiatan pemetaan partisipatif dan evaluasi kegiatan pemetaan partisipatif yang berujung strategi pelaksanaan. Penelitian partisipasi masyarakat tersebut bersifat pada tahapan penyiapan peta kerja hingga kemudian perlu di korelasikan dengan program PTSL melalui kajian Istiningdyah (2017) yang mengevaluasi pelaksanaan PTSL di Kabupaten Pasuruan dan menyatakan bahwa dalam pelaksanaan PTSL di Kabupaten Pasuruan terdapat beberapa ketidaksesuaian praktik lapangan dengan Juknis, hal tersebut dilakukan untuk merealisasikan target yang dibebankan ke Kantor Pertanahan Kabupaten Pasuruan. Kendala lain dalam pelaksanaan selain keterbatasan sumber daya manusia dan alat juga karena ketidakpahaman perangkat desa terhadap kelengkapan berkas, dukungan pemerintah desa dan masyarakat yang rendah.

Kajian terkait partisipasi masyarakat dalam PTSL tersebut diperbandingkan dengan kajian Saputro (2018) yang menyatakan bahwa adanya kesamaan peran partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan PTSL di Desa Sawahan dan Desa Karangmojo hanya saja yang membedakan adalah dalam hal bentuk kepanitiaan dan keaktifan panitia tersebut sehingga menghasilkan perbedaan realisasi target PTSL di kedua desa tersebut. Beberapa kajian terkait partisipasi masyarakat dalam pendaftaran tanah tersebut seolah melupakan poin tujuan partisipasi masyarakat, pihak terkait dan keterlibatan masyarakat, hal tersebut sangat ditekankan dalam kajian Ratmono (2017) yang menyatakan bahwa a) Pelibatan masyarakat dalam PTSL tidak hanya sebatas sarana untuk mencapai tujuan, namun proses pemberdayaan, dokumentasi kearifan lokal, membangun keterampilan teknis, membangun partisipasi dan kemandirian masyarakat, b) Pelibatan masyarakat dalam PTSL meliputi pemetaan partisipatif, gerakan massal pemasangan tanda batas dan penunjukan serta persetujuan batas sebagai pemilik, c) Pelibatan *stakeholder* (Dinas Pemda) dalam PTSL dalam hal pemilihan lokasi. Kajian terkait Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM) ini perlu di teliti sebagai wujud

evaluasi terhadap program baru Kementerian ATR/BPN apakah mampu menjadi solusi atas kendala pelaksanaan PTSL terkait sumber daya manusia, bentuk serta pelibatan masyarakat dalam pendaftaran tanah

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif¹ dengan pendekatan deskriptif. Penelitian ini dilakukan dengan mengumpulkan data awal dari Juknis PTSL+PM, data tersebut berupa analisis kegiatan-kegiatan, standar teknis, alur kegiatan dan kelembagaan dalam Juknis PTSL+PM yang dibuat dalam tabel matriks perbandingan, kemudian mengumpulkan data hasil wawancara, dokumen pendukung, observasi terkait pelaksanaan PTSL+PM yang dilaksanakan di Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi kemudian mendeskripsikan dan membandingkan kegiatan tersebut dengan tabel matriks yang dibuat dan menanyakan pertimbangan Kantor Pertanahan apabila terdapat kegiatan yang tidak dilaksanakan/ tidak sesuai. Penulis kemudian menganalisis ketidaksesuaian dan pertimbangan kebijakan kantor pertanahan tersebut dengan peraturan terkait serta hasil penelitian lain yang sejenis.

Penelitian ini dilaksanakan di Desa Kebon Kecamatan Paron dan Desa Gerih Kecamatan Gerih, Kabupaten Ngawi, Provinsi Jawa Timur. Desa Kebon dan Desa Gerih merupakan desa yang ditunjuk menjadi peserta PTSL+PM di tahun 2019 berdasarkan Surat Keputusan (SK) penetapan lokasi PTSL Nomor 9/KEP.35.21/I/2019. Penunjukan desa peserta PTSL+PM didasarkan pada kesesuaian jumlah bidang tanah pada 2 desa tersebut dengan jumlah target bidang tanah dalam PTSL+PM. Jumlah bidang tanah Desa Gerih yaitu 8.069 bidang dan Desa Kebon 1.931 bidang. Desa Gerih juga ditunjuk sebagai peserta PTSL+PM dalam rangka mewujudkan kecamatan lengkap.

B. Pelaksanaan Petunjuk Teknis PTSL+PM

Pasal 9 Permen ATR/Ka BPN Nomor 6 tahun 2018 mengungkapkan bahwa dalam rangka persiapan, Kepala Kantor Pertanahan melakukan persiapan pelaksanaan kegiatan PTSL dengan menyiapkan 1) Sarana dan prasarana kegiatan PTSL; 2) Sumber daya manusia; 3) Kebutuhan transportasi; 4) Koordinasi dengan aparat pemerintah lainnya dan 5) Alokasi anggaran, sehingga tahapan persiapan hingga pengukuran dapat dilaksanakan sebelum tahun anggaran. Peraturan tersebut mengindikasikan bahwa dalam rangka percepatan program pemerintah dan sebagai bagian dari strategi yang dijalankan kantor pertanahan, maka pelaksanaan program yang dimulai pada tahun sebelum tahun

¹ Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 2010, hlm. 4. Bogdan dan Taylor mendefinisikan metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

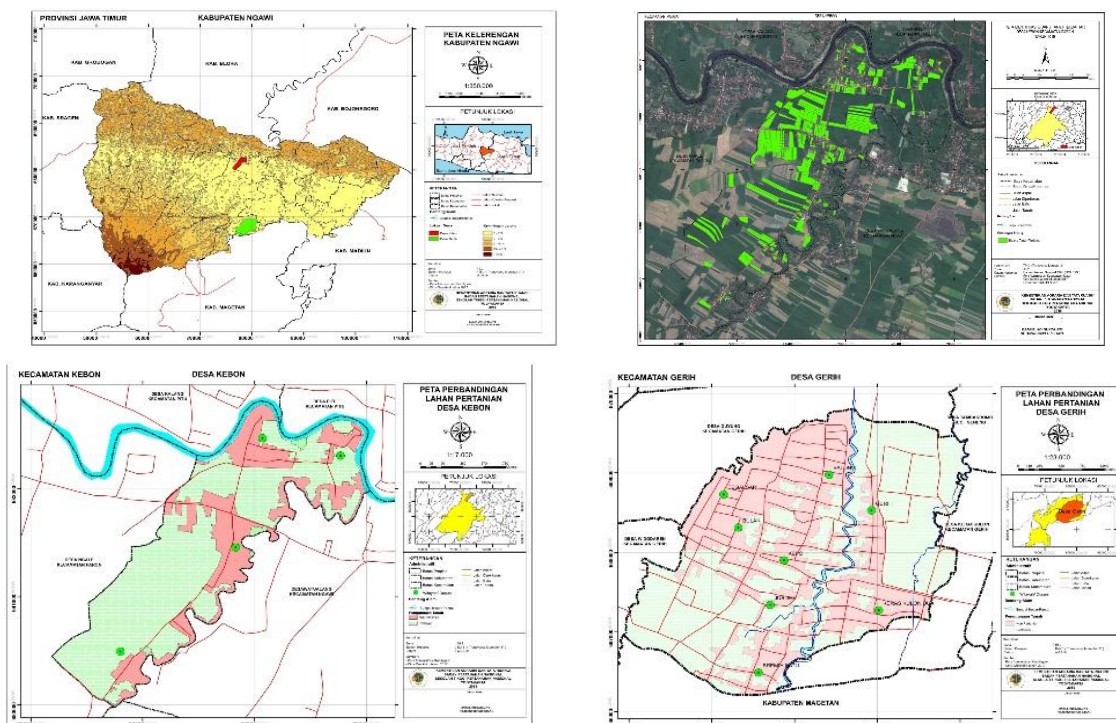
anggaran diperbolehkan. Strategi Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi dalam menyelesaikan target PTSL tahun 2019 sejumlah 65.000 bidang salah satunya dengan memulai pelaksanaan program mulai bulan Juli 2018 yang diawali dengan pemberitahuan desa-desa yang terpilih menjadi obyek PTSL. Target 65.000 bidang tanah tersebut terbagi atas PTSL sejumlah 55.000 bidang dan PTSL+PM sejumlah 10.000 bidang. Adapun perbedaan antara PTSL dengan PTSL+PM adalah adanya ketentuan standar teknis, kelembagaan dan anggaran yang disyaratkan dalam PTSL+PM. Standar teknis pada PTSL+PM meliputi penetapan lokasi, kriteria peta kerja, metode pengukuran serta penunjukan dan penetapan batas.

1. Standar Teknis

Kriteria utama lokasi peserta PTSL+PM ditetapkan berdasarkan pertimbangan antara lain jumlah bidang tanah terdaftar di desa tersebut maksimal 30%, keaktifan perangkat desa dan partisipasi masyarakat, pertimbangan pemerintah daerah serta kesesuaian jumlah bidang tanah pada desa peserta terhadap target PTSL+PM. Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi menjadikan keaktifan perangkat desa dan partisipasi masyarakat menjadi faktor utama dalam pemilihan lokasi karena kelancaran proses pendaftaran tanah sangat dipengaruhi oleh faktor tersebut, hal senada juga diungkapkan Septiana M. (2018) dimana fungsi perangkat desa sangat penting dalam pengumpulan data yuridis terutama mempengaruhi kesediaan masyarakat dalam mengumpulkan, melengkapi dan memberikan informasi alas hak mengenai aspek yuridis tanahnya. Meskipun kriteria penetapan lokasi tidak sama dengan ketentuan dalam Juknis PTSL+PM dikarenakan saat pelaksanaan Juknis belum terbit, namun berdasarkan analisis peneliti lokasi peserta PTSL+PM sudah memenuhi kriteria dalam Juknis PTSL+PM. Hasil analisis tersebut dijabarkan dari beberapa peta antara lain Peta Identifikasi K4², Peta Kelerengan dan Peta Perbandingan Lahan Pertanian. Peta hasil analisis peneliti tersebut sebagaimana terdapat pada gambar 1.

Gambar 1. Peta Identifikasi K4, Peta Kelerengan, Peta Perbandingan Lahan Pertanian

² Menurut Permen ATR/Ka BPN No 6 Tahun 2018 Pasal 25 ayat (1) huruf d *Kluster 4 (K4)* yaitu bidang tanah yang objek dan subjeknya sudah terdaftar dan sudah bersertipikat.



Sumber: Analisis Data Sekunder Peneliti, 2019

Hasil analisis terhadap desa lokasi PTSL+PM bahwa Desa Kebon dan Desa Gerih terletak pada kelerengannya 0-2 % yang dapat dikategorikan topografi datar. Berdasarkan perbandingan lahan pertanian bahwa Desa Kebon memiliki lahan pertanian seluas 195.235 ha (22,2%), non pertanian seluas 122,831 ha (14%) dan hutan produksi seluas 560,9 ha (63,8%). Sedangkan Desa Kebon memiliki lahan pertanian seluas 431,85 ha (42,2%) dan lahan non pertanian seluas 502,15 ha (57,8%). Perbandingan kriteria penetapan lokasi antara Juknis PTSL+PM dan pelaksanaan di Kantor Kabupaten Ngawi yang di detailkan dalam matriks perbandingan yang dibuat peneliti menghasilkan bahwa dari 5 kriteria penetapan lokasi terdapat 4 kriteria yang sesuai.

Peta kerja yang digunakan Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi dalam menyelesaikan PTSL+PM adalah peta yang terdiri dari citra satelit Quickbird tahun 2007 sebagai *basemap* yang *dioverlaykan* dengan bidang tanah terdaftar, serta dalam pelaksanaan orientasi lapangan di kombinasikan dengan peta blok pbb maupun peta persil. Adapun peta kerja tersebut sebagaimana gambar 2.

Gambar 2. Peta Kerja PTSL+PM



Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi, 2019

Peta blok pbb dan peta persil ini digunakan oleh panitia desa untuk mengidentifikasi pemilik dan letak objek bidang tanah. Keberadaan peta blok pbb maupun peta persil ini sangat penting dalam menunjang proses pendaftaran tanah karena peta tersebut sudah familiar sehingga meningkatkan pemahaman masyarakat terkait interpretasi citra satelit pada peta kerja sesuai dengan Juknis PTSL+PM membutuhkan waktu yang lama. Menurut Kariyono (2018) dalam penyajian sebuah peta desa lengkap diperlukan data pendukung seperti gambar ukur, surat ukur, buku tanah, peta pendaftaran, peta blok/DHKP per desa, sehingga untuk menyelesaikan PTSL+PM dan menciptakan pemetaan desa lengkap maka keberadaan peta blok pbb maupun peta persil sangat diperlukan.

Adapun setelah Juknis PTSL+PM terbit, terdapat beberapa ketentuan terkait kriteria peta kerja dan pelaksanaan pembuatannya sehingga Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi melakukan penyesuaian terhadap peta kerja sebagaimana dalam gambar 3.

Gambar 3. Peta kerja hasil penyesuaian terhadap Juknis PTSL+PM



Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi, 2019

Peta kerja penyesuaian tersebut dilaksanakan dengan pembuatan peta kerja yang terdiri dari citra satelit Quickbird tahun 2007 sebagai *basemap* yang *dioverlaykan* dengan bidang tanah hasil pengukuran untuk di konfirmasi dan didelineasi oleh Puldatan. Analisis peneliti berdasarkan pelaksanaan lapangan terkait peta kerja dan wawancara terhadap panitia desa maupun satgas fisik, bahwa untuk kegiatan pembuatan peta kerja dengan cara delineasi bidang tanah pada citra satelit yang dilakukan oleh Puldatan kurang efektif karena dibutuhkan pelatihan lebih dari sekali untuk memahami Puldatan terkait interpretasi citra satelit dan hasil delineasi belum tentu sesuai fakta lapangan. Kegiatan pembuatan peta kerja akan lebih efektif apabila dilakukan dengan cara delineasi bidang tanah pada citra satelit dilakukan oleh pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN), Surveyor Kadaster (SK) maupun Asisten Surveyor Kadaster (ASK) dibantu dengan orientasi bidang tanah yang dilakukan oleh Puldatan dan dilakukan saat kegiatan pengukuran. Perbandingan unsur-unsur peta kerja antara Juknis PTSL+PM dan pelaksanaan di Kantor Kabupaten Ngawi yang di detailkan dalam matriks perbandingan yang dibuat peneliti menghasilkan bahwa dari 12 kriteria penetapan lokasi terdapat 4 kriteria yang tidak sesuai diantaranya peta kerja belum memuat informasi pajak bumi dan bangunan, jaringan jalan, sungai dan bangunan penting serta peta kerja tidak dilakukan melalui *smartphone* dikarenakan peta kerja dibuat dalam bentuk *hardcopy*. Kriteria dalam perbandingan tersebut terdapat 1 kriteria yang belum dilaksanakan yaitu peta kerja

dijadikan lampiran Gambar Ukur (GU)³ karena sampai selesai penelitian proses pembuatan GU belum selesai.

Kegiatan penunjukan batas di desa peserta PTSL+PM dilaksanakan oleh pemilik bidang tanah dan kepala dusun selaku pendamping petugas ukur. Kepala dusun menunjukkan batas bidang tanah hanya pada bidang tanah tertentu yang saat dilaksanakan pengukuran, pemilik bidang tanah tidak hadir dan karena sebelum kegiatan pengukuran terlebih dahulu dilaksanakan gerakan massal pemasangan tanda batas sementara sehingga penunjukan batas oleh kepala dusun sudah sesuai dengan ketentuan dalam Juknis PTSL+PM. Penetapan batas dilaksanakan oleh pegawai ASN, maupun atas nama ASN. Atas nama ASN disini dapat dilakukan antara lain oleh Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB) sesuai dengan Permen ATR/Ka BPN No 17 Tahun 2017 Pasal 9a bahwa surveyor kadaster berlisensi dapat melaksanakan pekerjaan survei dan pemetaan berdasarkan penugasan dari kepala kantor wilayah, kepala kantor pertanahan atau pejabat yang ditunjuk dalam mekanisme swakelola oleh kantor wilayah BPN atau kantor pertanahan.

Kegiatan pengukuran di Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi yang dilaksanakan pada lokasi PTSL+PM adalah metode pengukuran terestris, satelit menggunakan GNSS Cors dan kombinasi. Metode pengukuran terestris untuk daerah pemukiman yang tidak dapat terjangkau sinyal internet dan tidak dapat menangkap sinyal satelit. Metode pengukuran satelit menggunakan GNSS Cors digunakan mencari koordinat titik ikat virtual *Total Station* (TS), mengukur batas terluar blok, jalan dan titik batas bidang yang dengan tutupan rendah dan dapat terjangkau sinyal satelit, sedangkan metode pengukuran kombinasi antara GNSS CORS dengan *meetband* dan TS digunakan untuk mengukur area persawahan yang memiliki sisi panjang, berkelok-kelok, memiliki segi banyak, terbuka dan tutupan vegetasi sedang. Metode pengukuran utama yang diatur dalam Juknis PTSL+PM adalah metode pengukuran fotogrametris, akan tetapi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi tidak melaksanakan pengukuran tersebut karena selain kegiatan pengukuran sudah dilaksanakan sebelum Juknis PTSL+PM terbit, untuk melakukan pengukuran secara fotogrametris oleh Puldatan perlu dilaksanakan pelatihan lebih dari sekali sehingga berpotensi menghambat proses pendaftaran tanah.

Perbandingan metode pengukuran antara Juknis PTSL+PM dan pelaksanaan di Kantor Kabupaten Ngawi yang di detailkan dalam matriks perbandingan yang dibuat peneliti menghasilkan bahwa dari 28 ketentuan metode pengukuran terdapat ketentuan

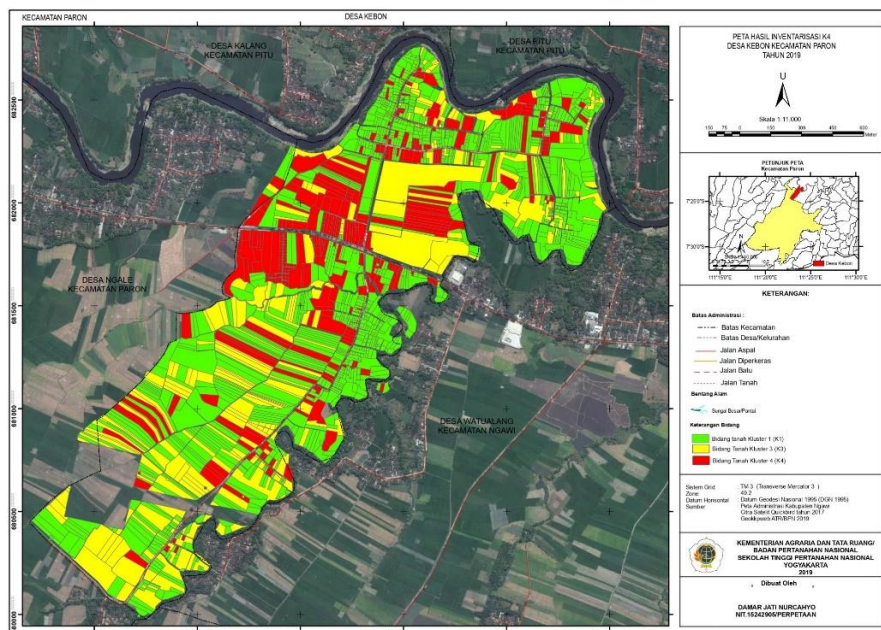
³ Menurut PMNA/Ka BPN No 3 Tahun 1997 Pasal 1 Gambar ukur adalah dokumen tempat mencantumkan gambar suatu bidang tanah atau lebih dan situasi sekitarnya serta data hasil pengukuran bidang tanah baik berupa jarak, sudut, azimuth ataupun sudut jurusan.

yang tidak sesuai diantaranya georeferensi dan digitasi peta kerja hasil pengukuran fotogrametris, pencantuman ukuran panjang sisi 2 sisi blok pada GU hasil pengukuran fotogrametris, pengumpulan data fisik dengan aplikasi *gadget*, pencantuman hitung sisi bidang, luas dan nama sementara pada GU. Adapun kegiatan yang belum terlaksana hingga selesai penelitian sebanyak 9 ketentuan diantaranya berkaitan dengan GU, peta bidang tanah, inventarisasi data yuridis dan klarifikasi peta bidang tanah.

2. Inventarisasi *Kluster 4* (K4)

Inventarisasi K4 di Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi dilaksanakan setelah kegiatan pengukuran selesai sehingga konfirmasi bidang tanah dan pemetaan bidang tanah terdaftar dilakukan diatas peta hasil pengukuran. Pemetaan K4 dilaksanakan dengan membawa daftar K4, buku tanah, surat ukur dan juga peta hasil pengukuran untuk kemudian dikonfirmasi kepada kepala dusun dan kepala seksi pemerintahan. Hasil inventarisasi K4 Desa Kebon sebagai salah satu desa peserta PTSL+PM terdapat dalam gambar 4.

Gambar 4. Peta Inventarisasi K4 Desa Kebon



Sumber: Analisis Data Sekunder, 2019

Ketentuan dalam Juknis PTSL+PM mengindikasikan inventarisasi K4 dalam dua tahapan yaitu pembaharuan data bidang tanah terdaftar yang merupakan hasil unduh aplikasi KKP (Komputerisasi Kantor Pertanahan) baik dengan kondisi terpetakan maupun belum terpetakan dan tahapan verifikasi letak, batas maupun pemilik bidang tanah terdaftar yang dilakukan oleh Puldatan saat dilapangan. Tahapan ini mengindikasikan bahwa kegiatan inventarisasi k4 dilakukan dengan memetakan bidang tanah terdaftar dalam rangka pembuatan peta kerja dan kemudian melakukan klarifikasi pada saat kegiatan pengukuran. Kegiatan inventarisasi K4 di Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi dilakukan oleh tim yang berbeda dengan petugas pengukuran menimbulkan permasalahan seperti pengurangan jumlah bidang tanah dikarenakan menurut peta pendaftaran tanah 1 bidang sudah bersertipikat namun menurut hasil ukur dan ketidaktahuan pemilik tanah, bidang tersebut di pecah menjadi 4 pada saat pengukuran karena dianggap belum bersertipikat oleh pemilik tanah. Selain permasalahan di atas, dalam pemetaan k4 juga ditemukan beberapa sertipikat yang memiliki bentuk yang berbeda dengan saat dilakukan pengukuran.

3. Partisipasi Masyarakat dan Kelembagaan Puldatan

Partisipasi masyarakat di Kabupaten Ngawi dalam kegiatan PTSL+PM terlihat pada tahapan pemilihan lokasi, persiapan, penyuluhan, pengumpulan data fisik dan yuridis. Tahapan pemilihan lokasi ditunjukkan dengan inisiatif mengajukan menjadi peserta dilakukan oleh masyarakat dan perangkat desa dengan koordinasi masyarakat dan perangkat desa dalam menyiapkan data-data pendukung seperti daftar nominatif dan jumlah bidang tanah terdaftar serta jumlah bidang tanah potensi *Kluster 1 (K1)*⁴; tahapan persiapan dengan mengadakan kegiatan pra sosialisasi terkait PTSL, pembentukan panitia desa dan anggaran pembiayaan PTSL+PM, tahapan penyuluhan ditunjukkan dengan kehadiran masyarakat peserta PTSL+PM, tahapan pengumpulan data fisik dengan gerakan tata batas, klarifikasi terkait pemecahan dan pemisahan bidang, penunjukan batas dan menghadiri serta menyaksikan kegiatan pengukuran serta pengumpulan data yuridis dengan aktif mengumpulkan berkas pendaftaran melalui posko kantor desa maupun melalui panitia desa.

⁴ Menurut Permen ATR/Ka BPN No 6 Tahun 2018 Pasal 25 ayat 1 huruf a Kluster 1, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah

Partisipasi masyarakat pada 2 desa yang menjadi peserta PTSL+PM memiliki perbedaan dalam hal pengusulan lokasi dimana mempengaruhi proses pelaksanaan PTSL+PM. Usulan lokasi yang berasal dari masyarakat di Desa Kebon membuktikan proses pendaftaran terlaksana dengan cepat karena masyarakat sangat antusias terhadap instruksi dari kantor pertanahan maupun perangkat desa. Berbeda dengan Desa Gerih dimana inisiatif usulan lokasi berasal dari perangkat desa, pelaksanaan proses pendaftaran tanah cenderung lebih lambat karena masyarakat kurang antusias. Tahapan tersebut antarlain tidak adanya gerakan massal pemasangan tanda batas, pengumpulan data yuridis yang lambat, kegiatan penunjukan batas yang banyak dilakukan oleh kepala dusun dikarenakan pemilik tanah tidak hadir dan patok belum terpasang.

Partisipasi masyarakat dalam PTSL+PM diatur dengan mekanisme kelembagaan Puldatan. Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi membentuk kelembagaan Puldatan sebagai wujud penyesuaian terhadap Juknis PTSL+PM, namun karena kegiatan perencanaan hingga pengukuran sudah dilaksanakan oleh panitia desa sebelum Juknis PTSL+PM terbit maka anggota Puldatan merupakan bagian dari panitia desa yang sudah lebih dulu terbentuk. Panitia desa dibentuk berdasarkan musyawarah perangkat desa, BUMD dan masyarakat desa. Panitia desa dipilih berdasarkan kriteria tertentu sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan program PTSL. Kriteria tersebut antara lain berusia antara 20 - 65 tahun, menguasai kondisi dusun maupun desa, bisa memanfaatkan *Microsoft Excel* maupun *Microsoft Word*, menguasai *gadget* dan orang yang dipandang cakap, disegani masyarakat atau tokoh masyarakat. Unsur yang terdapat di dalam kepanitiaan adalah sekretaris desa, kepala seksi pemerintahan dan bendahara yang bertindak sebagai pengurus, admin desa yang berfungsi pengumpulan, verifikasi dan menginput berkas pada aplikasi yuridis dan yang terakhir adalah kepala dusun yang berfungsi untuk mengkoordinir pemasangan tanda batas, memastikan pemilik tanah menghadiri kegiatan pengukuran dan pendampingan petugas ukur.

Adapun Puldatan dibentuk setelah terbit Juknis PTSL+PM melalui sosialisasi kepada perangkat desa dan panitia desa, kemudian dipilih anggota Puldatan berjumlah 10 orang dan kemudian diberi pelatihan dengan materi terkait interpretasi citra satelit dan pendelineasian bidang tanah serta metode pengukuran terrestris dan satelit. Perbedaan pembentukan panitia desa dan Puldatan pada dasarnya tersaji pada tabel 1.

Tabel 1. Perbedaan Pembentukan Panitia Desa dengan Puldatan

Kriteria	Panitia Desa	Puldatan
Dasar pembentukan	SK Kepala Desa dan berita acara musyawarah	SK Kepala kantor Pertanahan

Dasar melaksanakan Pekerjaan	SK pembentukan dan arahan lisan ketua panitia	Surat tugas panitia adjudikasi
Jumlah anggota	Sesuai kebutuhan desa	10 orang
Unsur dalam tim	1. Pengurus 2. Admin 3. Kepala dusun	-Kepala desa/perangkat desa -Babinsa/bhabinkamtibnas -Para surveyor -Tokoh masyarakat
Pembagian sub-tim	Dusun	rt/rw/blok
Kewenangan	-Penyimpanan berkas selama pengumpulan -Penunjukan batas apabila pemilik berhalangan - Mediasi sengketa	-Penunjukan batas apabila pemilik berhalangan -Tanda tangan PBT klarifikasi -Pembuatan gambar ukur -Mediasi sengketa
Sumber pembiayaan	Sesuai kesepakatan musyawarah desa	DIPA Kantor Pertanahan
Supervisi pekerjaan	Satgas fisik dan satgas yuridis	Satgas fisik dan satgas yuridis
Proses pembentukan	Hasil musyawarah berdasarkan kriteria	seleksi dan pelatihan
Kualifikasi	Berdasarkan kecakapan terhadap pelaksanaan tugas	Umur minimal 17 tahun, diutamakan mengenal desa PTSL+PM, dapat membaca dan menulis, Untuk para surveyor minimal tamat SMA, diutamakan dapat menggunakan <i>gadget</i>

Sumber: Olah Data Primer, 2019

Pembentukan Puldatan setelah terbit Juknis PTSL+PM pada dasarnya adalah sebagai wujud ketaatan administrasi terhadap ketentuan yang diatur dalam Juknis tersebut. Adapun pelaksanaan tugas di lapangan tetap dikerjakan oleh panitia desa yang sudah terlebih dulu dibentuk. Mengesampingkan pembentukan kelembagaan dan pelaksanaan tugas sebelum atau sesudah terbit Juknis PTSL+PM, pada dasarnya tugas yang dijalankan oleh panitia desa lebih kompleks dibandingkan dengan tugas Puldatan yang diatur dalam Juknis tersebut. Perbandingan tugas tersebut dapat diamati dari tahapan persiapan, gerakan massal pemasangan tanda batas dan pengumpulan data fisik maupun data yuridis.

Tugas panitia desa pada tahapan persiapan dilakukan berdasarkan pembagian unsur didalamnya diantaranya admin desa yang memulai menyiapkan dan melengkapi daftar nominatif desa, menginput berkas pendaftaran yang sudah terkumpul. Kepala dusun yang mulai melakukan penyuluhan kepada masyarakat untuk mensertipikatkan

tanahnya, berkoordinasi dengan pengurus terkait penyiapan alat bukti hak dan formulir pendaftaran PTSL, mengkoordinasi waktu untuk penataan batas bidang tanah, dan penyiapan patok batas serta pengurus panitia yang bertugas membuka loket pendaftaran PTSL serta pengumpulan berkas dan penyiapan alat bukti hak. Ketentuan tugas Puldatan yang diatur Juknis PTSL+PM pada tahapan ini diantaranya pengumpulan data yuridis dengan pengumpulan berkas pendaftaran serta verifikasi dan digitalisasi berkas yuridis. Adapun perbedaan tugas kelembagaan tersebut terdapat pada digitalisasi yang dilakukan panitia desa sebatas *entry* berkas ke aplikasi pemberkasan dan panitia desa tidak melakukan *scan* atau foto berkas yang sudah diverifikasi seperti dalam Juknis PTSL+PM.

Kepala dusun selaku bagian fisik di kepanitiaan desa mempunyai tugas untuk mengkoordinir gerakan penataan batas⁵. Kepala dusun berfungsi memimpin kegiatan pemasangan patok batas, menyaksikan penunjukan dan kesepakatan batas antar pemilik bidang tanah dengan tetangga sebatas serta melakukan mediasi apabila terjadi sengketa batas. Kegiatan ini juga dimanfaatkan kepala dusun untuk memastikan tanah yang sudah bersertipikat dengan cara mengumpulkan fotokopi sertipikat dan juga mengumpulkan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK) sebagai kelengkapan berkas. Kegiatan ini dilakukan sesuai instruksi SK kepanitiaan yang telah diterbitkan, juga merupakan amanat dari Juknis Pengukuran dan Pemetaan tahun 2018 dimana sebelum dilakukan pengukuran maka pemilik bidang tanah diwajibkan melakukan pemasangan patok tanda batas atas dorongan dan dukungan kepala kantor pertanahan dan instansi terkait melalui sebuah gerakan bersama pemasangan tanda batas bidang tanah. Adapun detail penjelasan tahapan ini serta tugas Puldatan terkait gerakan pemasangan tanda batas tidak diatur dalam Juknis PTSL+PM. Terkait dengan PTSL+PM seharusnya kegiatan ini dapat dimanfaatkan untuk inventarisasi, memetakan dan klarifikasi bidang tanah terdaftar yang belum maupun sudah terpetakan sebagai tahapan penyiapan peta kerja.

Kegiatan pengumpulan data fisik yang dilaksanakan oleh panitia desa dengan mendampingi dalam kegiatan pengukuran, mengkoordinir masyarakat untuk menghadiri kegiatan pengukuran, menunjukkan batas bagi bidang tanah yang pemilik maupun tetangga berbatasan tidak dapat hadir serta mengklarifikasi letak bidang tanah terdaftar. Kegiatan pengumpulan data yuridis dilaksanakan dengan membuka posko pengumpulan berkas dan menjumpai warga dirumahnya untuk melengkapi berkas. Kegiatan pengumpulan data fisik maupun yuridis yang dilaksanakan panitia desa berbeda dengan

⁵ Menurut hasil wawancara kepada Kepala Desa dan Observasi lapangan bahwa gerakan penataan batas merupakan gerakan serentak masyarakat untuk memasang patok batas bagi tanah yang belum terdaftar, mengklarifikasi ulang dengan mencari patok lama bagi bidang tanah yang sudah terdaftar yang dikoordinir oleh kepala dusun.

kegiatan yang harusnya dilakukan Puldatan dalam Juknis PTSL+PM. Tugas Puldatan pada tahapan kegiatan pengumpulan data fisik Puldatan diantaranya pengukuran bidang tanah secara fotogrametris, membantu pembuatan GU, membantu inventarisasi dan klarifikasi tanah terdaftar. Sebagai bentuk penyesuaian terhadap Juknis PTSL+PM, Puldatan yang dibentuk oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi diberi tugas untuk melakukan pendelineasian batas bidang tanah pada peta kerja yang telah dibuat dengan cara menebalkan garis batas bidang tanah pada peta hasil pengukuran.

Terkait dengan kelembagaan Puldatan, peneliti membuat perbandingan antara ketentuan dalam Juknis PTSL+PM dengan pelaksanaan di desa peserta lokasi PTSL+PM yang di detailkan dalam matrik perbandingan. Hasil penelitian tersebut menghasilkan perbandingan bahwa dari 44 ketentuan yang diatur dalam Juknis PTSL+PM terdapat 15 ketentuan yang tidak terlaksana diantaranya terkait mekanisme pembentkan Puldatan dan tugas Puldatan, selain itu juga terdapat 3 ketentuan yang belum terlaksana berkaitan dengan tugas Puldatan dalam hal klarifikasi dan penandatanganan peta bidang tanah serta verifikasi data fisik dan data yuridis.

4. Anggaran Pelaksanaan PTSL+PM

Anggaran pelaksanaan PTSL+PM terbagi menjadi 2 yaitu anggaran pelaksanaan di desa peserta PTSL+PM yang merupakan hasil kesepakatan panitia dengan masyarakat serta anggaran kantor pertanahan yang dibayarkan kepada Puldatan. Surat Keputusan Bersama Menteri ATR/BPN, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (SKB 3 Menteri) Nomor 25/SKB/2017; 590—3167A tahun 2017; dan 34 tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis yang diterbitkan oleh pemerintah pada dasarnya bertujuan sebagai wujud perlindungan hukum terkait pembiayaan PTSL. Bagian kesembilan SKB 3 Menteri yang berbunyi

“ Dalam hal biaya persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis tidak dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) sebagaimana yang dimaksud dalam diktum ketiga, Menteri Dalam Negeri memerintahkan Bupati/Walikota untuk membuat peraturan Bupati/Walikota bahwa biaya tersebut dibebankan pada masyarakat”.

Terkait hal tersebut Bupati Kabupaten Ngawi tidak menindaklanjuti tambahan biaya persiapan PTSL dengan peraturan bupati, sehingga terdapat perbedaan pelaksanaan di desa peserta PTSL+PM. Desa Kebon menindaklanjuti penambahan biaya tersebut dengan berita acara musyawaran penambahan biaya yang dikenakan pada tanah pertanian yang luasnya diatas 1.750 m2 dikenakan tambahan sebesar Rp50.000,- sedangkan di Desa Gerih

untuk biaya pelaksanaan sesuai dengan ketentuan SKB 3 Menteri tanpa ada penambahan biaya.

Pelaksanaan anggaran Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi merujuk pada Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) tahun 2019 Nomor SP DIPA-056.01.2.430411/2019 tanggal 5 Desember tahun 2018. Struktur anggaran PTSL+PM juga sudah mengakomodasi pola keterlibatan masyarakat dengan skema sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 69/PMK.02/2018 tentang Standar Biaya Keluaran Tahun Anggaran 2019 dimana struktur anggaran terbagi menjadi 2 keluaran (*output*) yaitu *output* Peta Bidang Tanah (PBT) dan *output* Sertipikat Hak Atas Tanah (SHAT). Detail anggaran PTSL + PM terdapat pada tabel 2.

Tabel 2. Anggaran PTSL+PM Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi

Kategori	Anggaran (Rp)
PBT Kategori V (ASN+PM)	
bahan	7.000.000
Biaya Puldatan	580.000.000
ATK Puldatan dan Partisipatif	30.400.000
Honor dan Transport Narasumber	57.400.000
Penyuluhan	
Bahan	81.000
Biaya Penyuluhan	46.400
ATK	19.000
<i>Bersambung...</i>	
Kategori	Anggaran (Rp)
Pengukuran dan Pemetaan	
Pencetakan Peta Kerja	2.000.000
Biaya Pengukuran	888.000.000
ATK	144.000.000
SHAT(PM+ASN)	
Pengumpulan Data	
Biaya Pengumpulan Data	93.670.000
ATK	19.000.000
Pemeriksaan tanah	
Bahan	13.300.000

Honor Pengolah data/Sidang panitia A	266.000.000
Biaya Pemeriksaan Tanah	330.600.000
Barang Persediaan/ATK	53.200.000
Penerbitan SK Hak/Data Fisik dan Yuridis	
Barang Persediaan	19.000.000
Pelaporan	
Barang Persediaan	19.000.000
ATK	144.000.000

Sumber: Kantor Pertanahan Kab. Ngawi, 2019

Penyesuaian *Evidence* kegiatan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi dalam rangka pertanggungjawaban keuangan dan kegiatan terdapat pada tabel 3 sebagai berikut.

Tabel 3. *Output* Pertanggungjawaban Kegiatan PTSL+PM

No	Tahapan	Output/Keluaran	Keterangan
1	Persiapan dan Perencanaan Kegiatan	SK Penetapan Lokasi	Ada
		SK Tim Ajudikasi	Ada
		Daftar Bidang Tanah K4	Ada
		Update Bidang Tanah K4	Belum disesuaikan
		BA Penyuluhan	Ada
		SK Puldatan,ST Puldatan	Ada
		Daftar Hadir Training	Ada
		Peta Kerja Per blok	Ada
<i>Bersambung...</i>			

No	Tahapan	Output/Keluaran	Keterangan
2	Pengumpulan data Pertanahan	Peta Kerja Terdeliniasi, NUB,GU	Ada
		Dokumen Yuridis Bidang Tanah, NUB, Rekapitulasi Bidang Tanah kegiatan PTSL+PM	Belum disesuaikan
3	Kendali Mutu	NIB	Belum disesuaikan
4	Pencetakan Peta Bidang Tanah	PBT (dalam rangka klarifikasi)	Belum disesuaikan
5	Klarifikasi data Fisik	PBT (dalam rangka pengumuman)	Belum disesuaikan

Bidang Tanah		
--------------	--	--

Sumber: Olah Data Sekunder, 2019

Terkait dengan *output* kegiatan yang belum disesuaikan adalah dikarenakan hingga penelitian selesai, *output* tersebut belum dibuat.

C. Evaluasi PTSL+PM

Berdasarkan perbandingan pelaksanaan dengan Juknis PTSL+PM yang mengaturnya, penulis melakukan evaluasi aspek-aspek yang harus terpenuhi dalam pelaksanaan Juknis tersebut dan apa yang menjadi kendala dalam pelaksanaannya. Evaluasi terhadap pelaksanaan Juknis tersebut meliputi: karakteristik masyarakat, infrastruktur dan anggaran PTSL+PM, *output* kegiatan dan Juknis PTSL+PM.

1. Karakteristik Masyarakat

Pada pelaksanaan PTSL+PM di Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi, desa yang menjadi peserta PTSL+PM mempunyai level dan tipe partisipasi masyarakat yang berbeda dan berpengaruh dalam pelaksanaan PTSL+PM. Dalam 6 kategori bentuk dan tipe partisipasi masyarakat menurut (Syahyuti 2006), Desa Kebon dapat dimasukkan kedalam bentuk partisipasi *collaboration* di mana memiliki tipe partisipasi masyarakat lokal bekerjasama dengan pihak luar dalam menentukan prioritas dan pihak luar bertanggungjawab langsung pada proses. Penerapan pada program PTSL+PM ditunjukkan dengan adanya keinginan masyarakat lokal untuk mensertipikatkan tanahnya yang kemudian diusulkan kepada perangkat desa dan Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi untuk ditindaklanjuti, dalam pelaksanaannya tahapan yang diinstruksikan kepada masyarakat mendapat dukungan penuh sehingga dalam prosesnya berjalan lancar. Kesesuaian juga ditunjukkan dengan perbandingan lahan pertanian yang lebih luas dibandingkan dengan non pertanian/pemukiman, namun secara kondisi perekonomian, kemiskinan di Desa Kebon masih tergolong tinggi sehingga kebutuhan akan setipikat tinggi. Hal berbeda ditunjukkan di Desa Gerih dimana area pertanian lebih sedikit dibandingkan dengan area nonpertanian, meskipun mayoritas masyarakat sebagai petani namun keinginan untuk mensertipikatkan tanah masih tergolong rendah dikarenakan perekonomian berkecukupan.

Berdasarkan kondisi lokasi penetapan lokasi yang disyaratkan pada Juknis PTSL+PM, peneliti beranggapan bahwa Juknis PTSL+PM hanya dapat diterapkan pada daerah tertentu yang masih terdapat karakteristik masyarakat pedesaan dan tidak akan

dapat berjalan lancar apabila diterapkan pada daerah-daerah yang memiliki karakteristik perkotaan.

2. Infrastruktur dan Anggaran PTSL+PM

Juknis PTSL+PM menuntut adanya fasilitas infrastruktur yang lengkap meliputi penyediaan peta kerja, kualitas sumber daya manusia dan peralatan ukur yang sesuai. Berdasarkan kondisi infrastruktur yang dimiliki Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi dan target yang dibebankan, untuk melakukan metode pengukuran secara fotogrametris oleh Puldatan sulit terpenuhi. Metode pengukuran fotogrametris mensyaratkan tersedianya peta CSRT/UAV/Drone yang sudah terkoreksi dan *update* karena perubahan kondisi fisik lapangan cepat berubah sehingga metode tersebut sulit dilakukan apabila kualitas peta kerja dengan tahun pembuatan maupun perekaman pada tahun lama.

Target pengukuran yang mencapai 65.000 bidang dan harus diselesaikan pada bulan April berdasarkan instruksi Kanwil ATR/BPN Provinsi Jawa Timur, maka metode pengukuran fotogrametris oleh Puldatan akan menjadi kendala tersendiri karena dalam pemilihan para surveyor harus memperhatikan kriteria tertentu, kemudian harus melakukan pelatihan dan hasilnya belum tentu sesuai dengan standar pengukuran yang diharapkan. Oleh karena itu kebijakan kantor pertanahan lebih mengutamakan pengukuran oleh ASN dan SKB yang sudah terlatih untuk melakukan pengukuran demi memenuhi target penyelesaian pengukuran dimana sesuai dengan Juknis pengukuran tahun 2018 yang mengungkapkan bahwa petugas pelaksana kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah dalam rangka pengumpulan data fisik dilaksanakan oleh satgas fisik berupa: petugas ukur Kementerian ATR/BPN (ASN); SKB atau; KJSKB atau; perusahaan (Badan Hukum Perseroan) di bidang industri survei, pemetaan dan informasi geospasial.

Pelaksanaan anggaran di desa lokasi peserta PTSL+PM akan mendapat perlindungan hukum apabila anggaran yang di bayarkan masyarakat peserta PTSL+PM tersebut dituangkan dalam sebuah peraturan. Secara hierarki, apabila biaya persiapan pelaksanaan PTSL yang diatur dalam SKB 3 menteri dirasa kurang, maka perlu ditindaklanjuti terlebih dahulu dengan penerbitan peraturan bupati agar terjadi keseragaman desa peserta PTSL dalam menentukan biaya persiapan pelaksanaan PTSL dan apabila masih dirasa kurang dapat diikuti dengan penerbitan peraturan desa. Pelaksanaan di Kabupaten Ngawi, Peraturan Bupati tersebut tidak ada dan masing-masing desa mempunyai kebijakan masing-masing dalam penerapan anggaran sehingga pada pelaksanaan anggaran tersebut masih rawan pungutan liar dan ancaman UU No. 20

tahun 2001 tentang perubahan atas UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

3. **Output Kegiatan PTSL+PM**

Output Kegiatan PTSL+PM yang dapat dievaluasi adalah terkait peta kerja dan GU. Juknis PTSL+PM mengatur peta kerja hasil kegiatan PTSL+PM berupa pemetaan yang dilakukan oleh Puldatan hasil delineasi bidang tanah diatas citra satelit/UAV/foto udara yang telah diklarifikasi bersama masyarakat dan hasil delineasi tersebut telah melalui kendali mutu satgas fisik untuk kemudian peta kerja tersebut sebagai lampiran GU. Pelaksanaan di kantor pertanahan peta kerja yang dihasilkan adalah peta kerja hasil delineasi Puldatan pada bidang tanah yang sudah diukur diatas citra *quickbird* dan belum dijadikan lampiran GU karena hingga penelitian selesai, pembuatan GU belum selesai dan belum melalui kendali mutu. Secara hasil *output* tersebut sudah sesuai dengan Juknis karena hasil delineasi dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan hasil pengukuran petugas ukur, namun secara kaidah pelaksanaan tidak sesuai karena Puldatan mendelineasi berdasarkan garis batas bidang tanah yang sudah terukur secara kadastral bukan diatas peta kerja dan berdasarkan partisipasi masyarakat sehingga salah satu tujuan untuk memberi pengetahuan dan keterampilan pada Puldatan tidak tersampaikan. Peneliti berasumsi bahwa jika yang diutamakan dalam kegiatan ini hanya *output* maka untuk pelaksanaan kegiatan PTSL+PM di tahun berikutnya berpotensi akan dilaksanakan dengan mekanisme yang sama.

4. **Petunjuk Teknis PTSL+PM**

Evaluasi Juknis PTSL+PM dapat dilaksanakan setelah program tersebut selesai dalam satu tahun anggaran untuk mendapatkan gambaran lengkap pelaksanaan PTSL+PM. Penelitian ini mengevaluasi Juknis PTSL+PM berdasarkan tahapan PTSL+PM yang sudah terlaksana di Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi dan studi dokumen terkait. Pelaksanaan Juknis PTSL+PM berpotensi menjadi penghambat kegiatan PTSL terutama dari segi target waktu. Potensi yang akan menjadi penghambat adalah terkait mekanisme pembentukan Puldatan, kewajiban Puldatan, dan metode pengukuran fotogrametris. Penyiapan peta kerja dapat dilakukan dengan membuat sketsa mengacu pada peta blok atau peta persil yang dimiliki desa karena lebih familiar bagi perangkat dan masyarakat desa sehingga dapat mempercepat waktu untuk kemudian dapat di delineasi pada *softcopy* peta blok dan peta persil diatas citra satelit. Hal tersebut dapat dihasilkan *output* yang sama tanpa harus melakukan seleksi dan pelatihan Puldatan di mana akan membutuhkan waktu lebih lama.

Pengukuran secara fotogrametris dapat dilakukan dengan bantuan ASN maupun tenaga terlatih yang sudah ada seperti bekerjasama dengan perguruan tinggi maupun pihak swasta yang mempunyai lisensi pengukuran fotogrametris dan penyediaan infrastruktur yang lengkap. Hal tersebut juga dapat mengefisienkan dari segi waktu pelaksanaan karena tidak perlu melakukan pelatihan. Setelah melihat pelaksanaan PTSL+PM di Kabupaten Ngawi, peneliti berkesimpulan bahwa ketentuan Juknis PTSL+PM terkait pembentukan dan tugas kelembagaan Puldatan serta terkait metode fotogrametris perlu ditinjau ulang.

D. Penutup

1. Kesimpulan

Adapun dari penelitian yang dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi, peneliti mengambil kesimpulan bahwa pelaksanaan PTSL+PM di Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi dilaksanakan secara berbeda dari segi alur pelaksanaan, penetapan lokasi, peta kerja, metode pengukuran dan kelembagaan. Alur kegiatan dilaksanakan dengan pelaksanaan kegiatan pemilihan lokasi, dan pengukuran dilaksanakan pada tahun 2018 dan administrasi disesuaikan ketika tahun anggaran berjalan. Hasil perbandingan kegiatan yang tidak dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi adalah kegiatan pengukuran secara fotogrametris oleh Puldatan. Hal tersebut dikarenakan kegiatan pengukuran sudah selesai dilaksanakan sebelum terbitnya Juknis sehingga hal yang berkaitan dengan Juknis bersifat penyesuaian terhadap pertanggungjawaban kegiatan.

Terkait dengan evaluasi Juknis PTSL+PM perlu ditinjau ulang terkait dengan pembentukan Puldatan, tugas Puldatan dan metode pengukuran fotogrametris karena harus mempertimbangkan karakteristik masyarakat, infrastruktur pertanahan, target program pemerintah dan kewenangan pelaksana.

2. Saran

Saran yang diajukan peneliti setelah mengkaji pelaksanaan PTSL+PM di Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi antara lain:

- a. Terkait pelaksanaan PTSL+PM, dikarenakan terdapat beberapa persiapan yang berbeda dengan PTSL maka diperlukan persiapan dari tahun sebelum tahun anggaran berjalan, dimana persiapan tersebut meliputi pemetaan partisipatif K4, peta kerja, seleksi dan pelatihan Puldatan.
- b. Pelaksanaan metode pengukuran fotogrametris dapat dilakukan dengan cara merekrut ahli ukur/ surveyor yang kompeten di bidang fotogrametris, dukungan

Kementerian ATR/BPN dalam hal penyiapan peta kerja, pendampingan oleh Puldatan dan penyuluhan kepada masyarakat terkait metode tersebut sehingga tercipta kondisi untuk dilaksanakan pengukuran dengan metode tersebut.

- c. Meninjau ulang dan mengubah mekanisme pembentukan Puldatan, tugas Puldatan dan pengukuran secara fotogrametris agar menyesuaikan dan selaras dengan mekanisme pembentukan dan tugas panitia desa serta mempertimbangkan kembali pengukuran secara fotogrametris agar Juknis ini dapat mengubah potensi menghambat penyelesaian program menjadi mempercepat penyelesaian target pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, R 2017, 'Gerakan nasional pendaftaran tanah melalui pelibatan multipihak (Penta Helix), *Prosiding Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Rangka Modernisasi Administrasi Pertanahan di Indonesia*, Puslitbang Kementerian ATR/BPN, Jakarta.
- Aisyiah, N, Syaifullah, A & Suyudi, B 2015, 'Pemetaan partisipatoris (studi kasus Kecamatan Penawang Kabupaten Grobogan)', *Prosiding FIT ISI Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan Melalui Pengelolaan Administrasi Pertanahan yang Baik*, Ikatan Surveyor Indonesia, Malang
- Istiningdyah, R 2017, 'Evaluasi pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL)', *Prosiding Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Rangka Modernisasi Administrasi Pertanahan di Indonesia*, Puslitbang Kementerian ATR/BPN, Jakarta.
- Kariyono 2018, 'Evaluasi Kualitas Data Spasial Peta Informasi Bidang Tanah Desa/ Kelurahan Lengkap Hasil Pemetaan Partisipatif', Tesis Program Magister Teknik Geomatika Fakultas Teknik, Universitas Gadjah Mada.
- Marryanti, S & Yudha, P 2018, 'Optimalisasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pendaftaran tanah sistematis lengkap', *Jurnal Bhumi*, Vol.4 No.2, hlm.204, Yogyakarta.
- Moleong, L 2010, *Metodologi penelitian kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Nadjib, A 2018, 'Tenaga ukur kurang, ribuan tanah di DIY belum terdaftar', *Sindonews*, web diposting tanggal 24 Oktober 2018, dilihat pada 10 Maret 2019, <https://daerah.sindonews.com/read/1348931/189/tenaga-ukur-kurang-ribuan-tanah-di-diy-belum-terdata-1540383818>

- Ratmono 2017, 'Pelibatan masyarakat dan stakeholder terkait dalam percepatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)', *Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di Indonesia: Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta.
- Saputro, K 2018, 'Partisipasi masyarakat terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Studi di Desa Sawahan Kecamatan Ponjong dan Desa Karangmojo Kecamatan Karangmojo Kabupaten Gunungkidul)', Skripsi Jurusan Manajemen Pertanahan, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Syahyuti 2006, *30 konsep penting dalam pembangunan pedesaan dan pertanian*. Jakarta, Bina Rena Pariwara. hlm 30.

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 69/PMK.02/2018 tentang Standar Biaya Keluaran Tahun Anggaran 2019
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
- Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 25/SKB/V/2017, Nomor 590-3167A Tahun 2017, Nomor: 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
- Petunjuk Teknis Nomor 01/Juknis-300.01.01/II/2019 tentang Petunjuk Teknis Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah Sistematis Lengkap
- Petunjuk Teknis Nomor 002/JUKNIS-300.UK.01.01/II/2019 tentang Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Masyarakat (PTSL+PM)