

PERATURAN DESA SEBAGAI INSTRUMEN PENDUKUNG PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP

Aji Pratama Putra, Sarjita, Abdul Haris Farid

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

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

Abstract: The fee collected by the Village Government in implementing PTSL activities resulted in the Village Government in various regions being affected by Hand Catching (OTT) by Tim Saber Pungli. This causes constraints on the implementation of PTSL in various regions. This condition is different from the activities of PTSL in Semarang Regency which went smoothly due to the Village Regulation as a basis for the implementation of PTSL implementation. The purpose of this study was to determine the implementation of the Village Regulation as an instrument supporting PTSL implementation. The method used is a qualitative method with a descriptive approach. Based on the results of the study, the implementation of the Village Regulation was based on the results of deliberation and was not a one-way policy from the Village Government. Therefore, the Village Regulation has a role in implementing PTSL activities. It is the role of the Village Regulation that helps implement PTSL in Semarang Regency. The steps that need to be taken are improvement of the Village Regulation so that it is more efficient and effective in order to achieve the expected goals and justice.

Keywords: fee collection, village government, village regulation, deliberation, role

Intisari: Pungutan biaya yang dilakukan Pemerintah Desa dalam pelaksanaan kegiatan PTSL mengakibatkan Pemerintah Desa di berbagai daerah terkena Operasi Tangkap Tangan (OTT) oleh Tim Saber Pungli. Hal ini menyebabkan terkendalanya pelaksanaan PTSL di berbagai daerah. Kondisi ini berbeda dengan kegiatan PTSL di Kabupaten Semarang yang berjalan lancar karena adanya Peraturan Desa sebagai dasar pegangan dalam pelaksanaan PTSL. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui pelaksanaan Peraturan Desa sebagai instrumen pendukung pelaksanaan PTSL. Metode yang digunakan yaitu metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Berdasarkan hasil penelitian, pelaksanaan Peraturan Desa didasarkan atas hasil musyawarah dan bukan merupakan suatu kebijakan yang bersifat satu arah dari Pemerintah Desa. Oleh karena itu, Peraturan Desa memiliki peranan dalam pelaksanaan kegiatan PTSL. Peranan Peraturan Desa itulah yang membantu pelaksanaan PTSL di Kabupaten Semarang. Langkah yang perlu diambil yaitu penyempurnaan terhadap Peraturan Desa tersebut agar lebih efisiensi dan efektif dalam rangka mencapai tujuan yang diharapkan serta mewujudkan keadilan.

Kata kunci: pungutan biaya, pemerintah desa, peraturan desa, musyawarah, peranan

A. Pendahuluan

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah wujud dari tanggung jawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dalam mendukung agenda kelima dari sembilan agenda prioritas pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla yang disebut NAWA CITA, yaitu mendorong program kepemilikan tanah sembilan juta hektar. Kesuksesan program PTSL ini tidak semata-mata hanya menjadi beban Kementerian ATR/BPN saja, namun perlunya dukungan dari pihak-pihak terkait. Oleh karena itu, untuk menyukseskan kegiatan

PTSL, dibutuhkan dukungan terutama dari Kementerian Dalam Negeri serta jajarannya sampai dengan level terbawah yaitu desa/kelurahan. Dilihat dari objek tanahnya, maka objek tersebut berada di wilayah desa/kelurahan, dan bila dilihat dari subjek tanahnya, pemilikinya sebagian besar merupakan warga masyarakat dari objek tanahnya tersebut berada. Pemerintah Daerah dalam hal ini sebagai penguasa administrasi di wilayah tersebut mempunyai peran yang sangat besar dalam kesuksesan program PTSL. Oleh karena itu, diharapkan Pemerintah Daerah berperan aktif dalam menjembatani antara kantor pertanahan sebagai pelaksana utama program PTSL dan Pemerintah Desa sebagai penguasa wilayah.

Keterlibatan Pemerintah Desa, khususnya Aparat Desa yang terlibat langsung di lapangan inilah yang tidak diakomodir dalam anggaran pelaksanaan PTSL. Hal ini kemudian menyebabkan di berbagai daerah membebankan biaya wajib (pungutan) kepada masyarakat peserta PTSL, yang nantinya digunakan dalam pelaksanaan kegiatan PTSL di desa. Adanya pungutan ini menyebabkan beberapa Aparat Desa di pemerintahan desa di berbagai daerah terkena Operasi Tangkap Tangan (OTT) oleh Tim Saber Pungli. Maraknya Aparat Desa yang terkena OTT mengakibatkan adanya protes keras dari Pemerintah Desa. Akibatnya Pemerintah Desa tidak mau lagi terlibat dalam kegiatan PTSL ini. Hal ini mengakibatkan terkendalanya pelaksanaan PTSL di berbagai daerah.

Kondisi yang berbeda dengan di Wilayah Kabupaten Semarang yaitu semua Pemerintah Desa yang wilayahnya merupakan objek dari kegiatan PTSL mempunyai suatu Peraturan Desa (Perdes) sebagai dasar pegangan dalam pelaksanaan PTSL di lapangan. Salah satu tujuan adanya Peraturan Desa ini yaitu untuk melegalkan pungutan yang dilakukan oleh Pemerintah Desa sehingga dalam pelaksanaan PTSL ini Aparat Desa di Kabupaten Semarang terhindar dari OTT. Legalnya pungutan inilah yang mendorong Pemerintah Desa di Kabupaten Semarang untuk mendukung kesuksesan pelaksanaan kegiatan PTSL di Kabupaten Semarang. Hal inilah yang menyebabkan Kantor ATR/BPN Kabupaten Semarang bisa dikatakan sukses dalam pelaksanaan PTSL tahun 2017.

Rumusan masalah yang diangkat pada penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan Peraturan Desa sebagai instrumen pendukung pelaksanaan PTSL di Kantor ATR/BPN Kabupaten Semarang dengan studi kasus di Desa Sukorejo dan Desa Banyubiru.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Metode kualitatif agar mampu memahami peristiwa atau gejala yang terjadi dengan didukung data yang ada, guna untuk memahami peran Peraturan Desa sebagai instru-

men pendukung pelaksanaan PTSL. Melalui pendekatan deskriptif, penelitian ini mampu mendeskripsikan secara baik mengenai proses dan penyebab lahirnya Peraturan Desa serta pengaruhnya terhadap masyarakat dan Pemerintah Desa. Selanjutnya penelitian ini juga mampu mendeskripsikan pengaruh keberadaan Peraturan Desa terhadap pelaksanaan PTSL di Kantor ATR/BPN Kabupaten Semarang.

PTSL diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Tujuan PTSL sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2, untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan maka percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel. Kemudian dalam Pasal 3 ayat (2) yang menjadi objek PTSL adalah seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak, baik merupakan tanah aset Pemerintah/Pemerintah Daerah, tanah Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, tanah desa, tanah negara, tanah masyarakat hukum adat, kawasan hutan, tanah objek landreform, tanah transmigrasi, dan bidang tanah lainnya. Pada Permen ATR/BPN No. 12 Tahun 2017 Pasal 34 disebutkan bahwa dalam hal tidak tersedia anggaran untuk kegiatan dan/atau pengeluaran yang wajib dibayar oleh pemilik tanah peserta PTSL, yang meliputi biaya pengadaan dan pemasangan patok tanda batas, biaya meterai, biaya fotokopi berkas, biaya pengumuman tambahan, dan biaya administrasi kantor desa/kelurahan maka pembiayaan dimaksud dapat dianggarkan melalui Peraturan Desa atau Peraturan Bupati/Walikota yang bersangkutan. Hal ini kemudian ditegaskan kembali dengan diterbitkannya Surat Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis (SKB). Surat keputusan ini diterbitkan dengan tujuan menentukan jenis kegiatan dan biaya dalam pelaksanaan persiapan PTSL yang diperlukan di desa.

Berdasarkan Pasal 371 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Desa dalam melaksanakan kewenangannya, maka sebagai penyelenggara pemerintahan desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa dapat membentuk Peraturan Desa sebagai dasar normatif dalam penyelenggaraan urusan desa. Peraturan Desa selain berfungsi sebagai dasar normatif dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, juga berfungsi untuk menampung aspirasi dan kondisi masyarakat.

Peraturan Desa merupakan produk hukum yang dihasilkan oleh Pemerintah Desa. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa Peraturan Desa

adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Peraturan Desa merupakan sarana sekaligus sebagai dasar bagi penyelenggaraan pemerintahan desa. Materi muatan Peraturan Desa adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat, serta penjabaran lebih lanjut dari ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penyusunan suatu Peraturan Desa tentunya harus memperhatikan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Kerangka pembentukan peraturan, *legal drafting* harus sungguh-sungguh memperhatikan asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, meliputi: (a). Kejelasan tujuan; (b). Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; (c). Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; (d). Dapat dilaksanakan; (e). Kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f). Kejelasan rumusan dan; (g). Keterbukaan (Legislative Strengthening Team 2007, 12).

Hukum sangat diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Hukum berfungsi sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau biasa disebut *social engineering* (Black 1976: 55). Menurut Rahardjo (1977, 143) dua macam fungsi yang berdampingan satu sama lain adalah fungsi hukum sebagai sarana pengendalian sosial dan sebagai sarana untuk melakukan *social engineering*. Hukum sebagai alat perubahan sosial, mungkin akan mempunyai pengaruh langsung dan pengaruh tidak langsung di dalam mendorong terjadinya perubahan sosial tersebut (Soekanto 1988, 122). Hukum akan berwujud sebagai alat untuk menghentikan model-model kehidupan sosial yang dianggap tidak baik dan tidak diterima oleh mayoritas masyarakat dan mengamankan pergantiannya dengan model realitas sosial yang baru (Fuady 2007, 61). Hukum merupakan sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut maka prosesnya tidak hanya berhenti pada pemilihan hukum sebagai sarana saja. Kecuali pengetahuan yang mantap tentang sifat hakekat hukum, juga perlu diketahui adalah batas-batas di dalam penggunaan hukum sebagai sarana (untuk mengubah ataupun mengatur perilaku warga masyarakat). Sebab sarana yang ada membatasi pencapaian tujuan, sedangkan tujuan menentukan sarana-sarana apakah yang tepat untuk dipergunakan (Soekanto 1988, 122).

Kendala yang dialami antara lain: sengketa batas, sengketa waris/pembagian waris, sertipikat yang belum terpetakan, tidak ada yang melakukan penunjukan batas, kekurangan dalam persyaratan, waktu pengumpulan permohonan masih terlambat (Lubis 1996, 123). Banyaknya kendala yang dialami inilah sangat diperlukan peran dari

Pemerintah Daerah. Kemudian Sari Dewi 2008, dalam rangka mendukung pelaksanaan prona menjelaskan bahwa Kelompok Masyarakat Sadar Tertib Pertanahan (POKMASDARTIBNAH) memiliki peran dalam mendukung pelaksanaan prona dalam bidang yuridis dan teknis. Berdasarkan dua penelitian yang sudah dilakukan dapat disimpulkan bahwa keterlibatan pihak-pihak terkait mempunyai peran yang sangat penting dalam pelaksanaan suatu program kegiatan dari pemerintah. Namun keterlibatan dari pihak-pihak terkait juga harus didasari dengan Peraturan Perundang-undangan dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, keterlibatan Pemerintah Desa yang memiliki peran penting dalam pelaksanaan kegiatan PTSL harus didasari dengan Peraturan Desa.

B. Peraturan Desa sebagai Instrumen Pendukung Pelaksanaan PTSL

1. Pelaksanaan PTSL Di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang

Target PTSL tahun 2017 pada Kantor ATR/BPN Kabupaten Semarang sebanyak 50.000 bidang tanah. Target tersebut dibagi menjadi dua tahap yaitu pada tahap pertama sebanyak 20.000 bidang dan pada tahap kedua sebanyak 30.000 bidang. Hal ini dapat dilihat dari laporan *monitoring* pelaksanaan kegiatan PTSL Kantor ATR/BPN Kabupaten Semarang per tanggal 17 Desember 2017, seperti pada Tabel di bawah ini:

Tabel 1. Laporan *monitoring* pelaksanaan kegiatan PTSL Kantor ATR/BPN Kabupaten Semarang

No	TIM	Target	Kegiatan					
			Puldadis	Pengukuran			Panitia A	Penerbitan Sertipikat
				Entry	Ukur	Integrasi		
Tahap I: 20.000 bidang								
1	1	5.100	5.100	5.100	5.100	5.100	5.100	5.100
2	2	7.600	7.600	7.600	7.600	7.600	7.600	7.600
3	3	4.150	4.150	4.150	4.150	4.150	4.150	4.150
4	4	1.550	1.550	1.550	1.550	1.550	1.550	1.550
5	5	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600
Jumlah		20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000
Persentase		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bersambung...

No	TIM	Target	Kegiatan					
			Puldadis	Pengukuran			Panitia A	Penerbitan Sertipikat
				Entry	Ukur	Integrasi		
Tahap II: 30.000 bidang								
6	2	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	4.879
7	6	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	4.829
8	7	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	4.306
9	8	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	3.417
10	9	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	4.123
Jumlah		30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	21.554
Persentase		100%	100%	100%	100%	100%	100%	71.8%
Jumlah Total		50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	41.554
Persentase		100%	100%	100%	100%	100%	100%	83.1%

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang tahun 2017

Pada praktiknya, Kantor ATR/BPN Kabupaten Semarang belum melaksanakan kegiatan PTSL sesuai dengan ketentuan Permen ATR/BPN No. 12 Tahun 2017. Hal ini terbukti tidak diukurnya semua bidang tanah pada lokasi PTSL yang telah ditetapkan, melainkan hanya mengukur bidang tanah yang belum bersertipikat. Padahal sesuai dengan ketentuan tersebut semua bidang tanah harus diukur dan dimaksudkan dalam kategori yang telah ditentukan. Pasal 25 ayat (2) Permen ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2017 menyatakan bahwa penyelesaian proses pendaftaran tanah terbagi atas 4 (empat) kategori, meliputi:

- a. Kategori 1, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah;
- b. Kategori 2, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanahnya namun terdapat perkara di Pengadilan;
- c. Kategori 3, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah, karena subjek haknya wajib terlebih dahulu memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ini; dan
- d. Kategori 4, yaitu bidang tanah yang objek dan subjeknya sudah terdaftar dan sudah bersertipikat Hak atas Tanah, sehingga tidak menjadi objek PTSL secara langsung namun wajib dilakukan pengintegrasian peta-peta bidang tanahnya ke dalam Peta PTSL.

Kantor ATR/BPN Kabupaten Semarang dalam hal ini masih menerapkan pendaftaran tanah secara sporadik yang dilakukan secara massal. Hal ini terbukti dari seluruh peserta PTSL merupakan masyarakat yang ingin mensertipikatkan tanahnya saja. Semua itu dapat diartikan bahwa yang menjadi objek PTSL di Kantor ATR/BPN Kabupaten Semarang hanyalah tanah-tanah yang belum bersertipikat. Sehingga hal ini tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 3 Permen ATR/BPN No. 12 Tahun 2017, dimana dalam ketentuan tersebut dikatakan bahwa yang menjadi objek PTSL merupakan seluruh bidang tanah tanpa terkecuali. Pelaksanaan PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang pada tahun 2017 jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 25 ayat (2), maka tidak ada Kategori 2, 3, dan 4, semua ditargetkan menjadi Kategori 1, yaitu berupa sertipikat. Oleh karena itu, konsekuensi dari kegiatan PTSL yang masih menerapkan seperti itu, hasil (*output*) dari kegiatan PTSL belum sesuai dengan tujuan yang diharapkan dari kegiatan PTSL sebagaimana dirumuskan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 Permen ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2017.

2. Pelaksanaan Perdes di Kabupaten Semarang

Perdes ini lahir berawal dari adanya Surat Edaran (SE) Gubernur Jawa Tengah tentang Tindak Lanjut Pelaksanaan Prona di Jawa Tengah sebagai tindak lanjut atas permasalahan yang ada di berbagai daerah. Surat Edaran tersebut berisi mengenai pembiayaan yang dibebankan oleh pemohon dalam pelaksanaan kegiatan program pensertipikatan tanah, sehingga perlu diatur dan ditetapkan dengan Peraturan Desa yang mekanismenya sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan di Desa. Surat Edaran Gubernur tersebut mengintruksikan kepada Bupati dan Wali Kota untuk segera memfasilitasi Pemerintah Desa dan kelurahan untuk menyusun Peraturan Desa dan berita acara musyawarah desa/kelurahan untuk mengatur pembiayaan pensertipikatan tanah yang dibebankan kepada pemohon yang didasarkan pada hasil musyawarah desa.

Praktik yang terjadi di lapangan adalah tidak ada tindak lanjut penerapan Surat Edaran Gubernur dan SKB. Oleh karena itu, Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang sebagai pemegang peran utama kegiatan PTSL berinisiatif untuk melibatkan dan berkoordinasi dengan institusi dan lembaga terkait dalam mensukseskan kegiatan PTSL. Institusi dan lembaga terkait tersebut yaitu Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Kepolisian RI-Polres, Kejaksaan Negeri, LSM, Camat, Kepala Desa dan Perangkat Desa, serta Bupati Kabupaten Semarang. Permohonan dukungan dari institusi penegak hukum yaitu Kepolisian (Polres) dan Kejaksaan Negeri Kabupaten Semarang bertujuan agar institusi penegak hukum ini mengetahui permasalahan yang ada. Keterlibatannya di-

harapkan dapat memberikan solusi untuk menyikapi permasalahan tersebut yaitu menyikapi atas ketidak-cukupan biaya yang telah ditentukan dalam SKB.

Kegiatan koordinasi yang dilakukan oleh Kantor ATR/BPN Kabupaten Semarang merupakan langkah yang tepat untuk mensukseskan program PTSL. Kemudian pelibatan aparat penegak hukum juga merupakan langkah yang tepat jika melihat permasalahan yang sedang marak terjadi di daerah lain. Adanya koordinasi ini maka keselarasan, keserasian dan keterpaduan dapat tercapai, baik pada perencanaan maupun pelaksanaan kegiatan. Menurut pejabat dari DISPERMASDES bidang Pemberdayaan Masyarakat Seksi Penguatan Kelembagaan dan Kapasitas Masyarakat (Wawancara, Senin tanggal 23 April 2018), bahwa tujuan dari koordinasi dengan berbagai institusi dan lembaga yang ada yaitu: (a). Memperkuat komitmen untuk mensukseskan Program Nasional; (b). Pemahaman substansi dan menyikapi penerapan SKB; (c). Mengurangi potensi permasalahan hukum bagi Aparatur Pemerintah Desa/Kelurahan.

Keterlibatan penegak hukum dalam kegiatan koordinasi ini memberikan banyak masukan terutama mengenai permasalahan pungli yang sedang marak terjadi. Salah satu masukan tersebut berasal dari Kepala Seksi Intelijen Kejaksaan Negeri Kabupaten Semarang. Beliau menegaskan bahwa suatu pungutan itu dikatakan pungutan liar (pungli) apabila: (a). Pungutan itu dilakukan tanpa ada peraturan; (b). Adanya keterpaksaan dari salah satu pihak; (c). Pengalokasian anggaran dalam rencana anggaran biaya (Perdes) sama dengan yang telah ditentukan dalam SKB (Pendanaan/pembiayaan ganda/*overlapping* untuk satu kegiatan yang sejenis). Oleh karena itu, untuk melakukan penarikan biaya agar tidak dikatakan sebagai pungutan liar, maka langkah-langkah yang ditempuh oleh Pemerintah Desa yaitu dengan dilakukan musyawarah desa.

Kegiatan ini dimulai dari tahap identifikasi oleh tim dari Pemerintah Desa. Kemudian kegiatan tersebut diuraikan dan dipilah-pilah, kegiatan mana saja yang sudah disebutkan dalam SKB dan yang belum disebutkan dalam SKB. Kegiatan ini bertujuan agar pengalokasian anggaran/poin-poin yang menjadi beban penganggaran dalam rencana anggaran biaya (Perdes) tidak sama dengan yang telah ditentukan dalam SKB (tidak ada *overlapping* pembiayaan untuk satu kegiatan yang sejenis). Jenis kegiatan yang telah disebutkan dalam SKB yaitu:

a. Kegiatan penyiapan dokumen

Rincian kegiatannya meliputi surat pernyataan tidak ada sengketa, penguasaan tanah, tanah yang dikuasai/dimiliki bukan merupakan tanah aset pemerintah/daerah/desa, belum pernah diterbitkan sertipikat hak atas tanah, tidak berada dalam kawasan hutan.

b. Kegiatan pengadaan patok dan materai

Rincian kegiatannya meliputi pembiayaan kegiatan pengadaan patok batas sebagai tanda batas-batas bidang tanah sebanyak 3 (tiga) buah, dan pengadaan materai sebanyak 1 buah sebagai pengesahan surat pernyataan.

c. Kegiatan operasional petugas kelurahan/desa

Rincian kegiatannya meliputi biaya pengadaan dokumen pendukung, biaya pengangkutan dan pemasangan patok dan transportasi petugas kelurahan/ desa dari kantor

Kegiatan yang belum ada dalam SKB tersebut kemudian dibuat Rencana Anggaran Biaya (RAB)-nya. RAB inilah yang kemudian dikembalikan kepada masyarakat dalam rangka mencari solusi atas kekurangan pembiayaan tersebut. Tidak adanya anggaran dari APBN dan APBD, maka solusinya yaitu dengan cara mengalokasikan biaya yang berasal dari swadaya masyarakat atau pungutan. Hal inilah yang kemudian perlu musyawarah dengan masyarakat peserta PTSL. Substansi yang dimusyawarahkan yaitu mengenai kesepakatan pembebanan biaya kegiatan PTSL yang berasal dari swadaya masyarakat dan mengenai besaran biayanya. Hasil kesepakatan tersebut kemudian dituangkan dalam Perdes, sehingga substansi dari Perdes ini yaitu mengatur pembiayaan yang belum diatur dalam SKB. Atas dasar inilah maka Perdes tersebut disusun berdasarkan hasil kesepakatan dan bukan merupakan suatu kebijakan yang bersifat satu arah (*top down*) dari Pemerintah Desa. Kesepakatan dengan peserta PTSL menjadi titik poin/ landasan hukum yang sangat penting dalam melakukan pungutan kepada peserta PTSL.

Tujuan dari Perdes tersebut yaitu untuk melegalkan pungutan biaya yang dibebankan kepada pemohon peserta PTSL, sehingga Perdes ini dapat menjadi dasar hukum dalam pelaksanaan PTSL, dengan catatan disepakati dalam musyawarah desa, sesuai dengan kebutuhan riil di lapangan, memperhatikan nilai kewajaran dan kepatutan, pada saat kegiatan telah selesai ada pertanggung jawaban dari Tim mengenai dana yang dipungut. Adanya Perdes yang melegalkan pungutan untuk pembiayaan PTSL menjadi solusi terhadap permasalahan yang ada pada kegiatan PTSL terkait pembiayaan yang belum diatur dalam SKB maupun peraturan lain tentang PTSL.

3. Pelaksanaan Perdes di Desa Sukorejo

Pemerintah Desa Sukorejo selalu membuat dan menetapkan Perdes terlebih dahulu sebelum melaksanakan kegiatan PTSL. Hal ini sama halnya dengan tahapan kegiatan PTSL, Pemerintah Desa Sukorejo juga telah membuat Perdes untuk kegiatan PTSL. Rancangan Perdes dibuat bersama Perangkat Desa, tokoh masyarakat dan BPD kemudian diusulkan ke kecamatan untuk dievaluasi. Setelah disetujui oleh Pemerintah

Kecamatan, kemudian Perdes tersebut ditetapkan oleh Kepala Desa. Subtansi dari Perdes ini mengatur tahapan pelaksanaan PTSL dan sumber serta besaran pembiayaannya.

Setelah adanya Perdes ini, kemudian Kepala Desa mengeluarkan Surat Keputusan tentang Panitia Pelaksana PTSL. Pada Surat Keputusan tersebut dibentuk susunan kepanitiaan PTSL, dimana keanggotaannya berasal dari Perangkat Desa dan masyarakat. Kepanitiaan ini kemudian bertugas mengidentifikasi kegiatan-kegiatan yang ada, memilah dan membedakan antara kegiatan yang sudah ditentukan dalam SKB dan belum. Kegiatan yang belum ditentukan dalam SKB kemudian dibuat rancangan RAB-nya. Pada RAB tersebut memuat biaya-biaya yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kegiatan PTSL di Desa Sukorejo. Besaran biaya yang tertuang dalam RAB tersebut merupakan satuan besaran yang dihitung per bidang. Jadi jika satu orang mendaftarkan dua bidang tanah maka dia harus membayar dua kali besaran biaya tersebut. Begitu juga jika satu orang mendaftarkan tiga bidang tanah maka dia harus membayar tiga kali besaran biaya tersebut, dan seterusnya. Kemudian besaran biaya tersebut juga disamaratakan, baik pada bidang tanah yang sudah lengkap berkas-berkasnya maupun pada bidang tanah yang belum lengkap berkas-berkasnya, sebagai contoh dalam pemberkasan alas haknya berupa letter C yang berasal dari waris. Alas hak yang berasal dari waris yang persyaratannya belum lengkap seperti belum ada surat kematian, belum ada surat pernyataan waris dan juga belum ada surat pembagian waris maka hal itu semua sudah menjadi pekerjaan panitia pelaksana dan tidak ada pemungutan biaya lagi atas kekurangan persyaratan tersebut. Namun besaran biaya yang ada dalam RAB tersebut di luar biaya pemberkasan yang membutuhkan akta PPAT dan biaya BPHTB. Kegiatan PTSL di Desa Sukorejo yaitu:

a. Sosialisasi kepada masyarakat

Sosialisasi kegiatan PTSL di Desa Sukorejo dilakukan beberapa kali, baik yang dilakukan di kantor desa maupun pada saat berkumpul pada hari-hari tertentu. Sosialisasi yang dilakukan di dusun tidak bersifat formal seperti sosialisasi yang dilakukan di kantor desa. Hal ini terjadi karena sosialisasi ini dilakukan pada kegiatan-kegiatan tertentu, seperti: saat rapat RT, kegiatan ronda, perkumpulan kelompok tani, dll. Kegiatan sosialisasi yang ada di dusun dilakukan oleh panitia pelaksana yang ada di dusun tersebut. Cara sosialisasi yang seperti ini dianggap lebih efektif dari pada sosialisasi yang dilakukan di kantor desa.

b. Pengadaan patok batas

Pengadaan patok batas dilakukan dalam rangka memenuhi kekurangan jumlah patok batas yang ditetapkan pada SKB yang hanya berjumlah tiga buah. Jumlah patok yang dibutuhkan tergantung dengan bentuk batas bidang tanahnya. Namun di Desa

Sukorejo, pengadaan patok hanya berjumlah satu buah, karena diasumsikan semua bidang tanah berbentuk persegi empat. Kegiatan pengadaan patok ini dilakukan oleh Panitia Pelaksana termasuk pada kegiatan pendistribusian patok batas ke peserta PTSL. Pada SKB memang telah disebutkan mengenai biaya pengangkutan dan pemasangan patok. Namun hal tersebut dianggap tidak sesuai dengan keadaan di lapangan, karena secara geografis di Desa Sukorejo berupa perbukitan. Hal ini dipandang mempunyai tingkat kesulitan lebih berat sehingga membutuhkan waktu dan tenaga yang lebih besar. Oleh karena itu, dalam RAB disebutkan mengenai kegiatan pendistribusian patok batas.

c. Pemberkasan

Kegiatan pemberkasan dilakukan dalam rangka persiapan pelaksanaan PTSL. Pemberkasan tersebut memuat tentang penyiapan berkas persyaratan PTSL. Berkas tersebut yaitu surat permohonan, riwayat tanah, surat penguasaan fisik, surat pernyataan tidak ada sengketa, surat pernyataan telah memasang tanda batas. Kegiatan pemberkasan ini sudah disebutkan dalam SKB, sehingga dalam RAB tidak menyebutkan mengenai kegiatan itu lagi. Kegiatan yang belum disebutkan dalam SKB yaitu pada pengadaan materai yang tidak cukup dengan satu buah materai. Selain itu, kebutuhan biaya yang belum disebutkan dalam SKB yaitu mengenai pengisian berkas-berkas tersebut, pengecekan kelengkapan berkas, dan konsultasi ke Kantor Pertanahan. Kegiatan pengisian berkas dilakukan oleh Panitia Pelaksana. Hal ini bertujuan agar berkas yang dikumpulkan tidak berantakan, mudah dibaca dan memudahkan masyarakat dalam menandatangani berkas persyaratan PTSL tersebut. Kegiatan seperti ini secara tidak langsung dapat mempercepat proses penyiapan dokumen persyaratan PTSL.

d. Pelaksanaan pengukuran

Pada pelaksanaan pengukuran memerlukan pendampingan dari Pemerintah Desa. Pendamping yang ditunjuk merupakan anggota dari Tim Pelaksana kegiatan maupun tokoh masyarakat yang ditunjuk. Kegiatan ini memerlukan pembiayaan dalam hal konsumsi kegiatan dan upah pendamping pengukuran. Kegiatan tersebut belum disebutkan dalam SKB, sehingga perlu dilakukan penganggaran.

Berdasarkan poin-poin di atas dapat dilihat mengenai tugas dari Panitia Pelaksana, baik dalam hal persiapan maupun pelaksanaan. Pada persiapan panitia bertugas melakukan sosialisasi, pengadaan patok, pendistribusian patok dan pengumpulan data yuridis. Pada kegiatan pelaksanaan Panitia Pelaksana bertugas dalam kegiatan pengumpulan data fisik yaitu melakukan pendampingan pada saat kegiatan pengukuran. Pendampingan tersebut dilakukan dalam rangka mengantisipasi jika belum tercapai kesepakatan batas, mempertemukan pihak-pihak yang berbatasan dan memperkuat Surat Pernyataan Pemasangan Tanda Batas yang dilakukan oleh pemohon.

Setelah ada rancangan RAB, kemudian Panitia Pelaksana melakukan kegiatan sosialisasi dan musyawarah dengan masyarakat. Tujuan sosialisasi dan musyawarah ini yaitu memusyawarahkan program PTSL dan kesepakatan besaran biaya yang harus dibayar oleh peserta PTSL sesuai dengan kegiatan yang ada dalam RAB. Hasil musyawarah ini kemudian dituangkan dalam Berita Acara Kesepakatan. Musyawarah kesepakatan ini juga dibuktikan dengan daftar hadir peserta PTSL dan dokumentasi kegiatan. Pada akhir kegiatan nantinya juga ada pertanggungjawaban dari panitia pelaksana mengenai penggunaan biaya selama pelaksanaan kegiatan.

Berdasarkan wawancara dengan Kepala Desa Sokorejo (Kamis, 3 Mei 2018) dikatakan bahwa adanya Perdes ini sangat membantu dalam kegiatan PTSL terutama bagi Panitia Pelaksana dalam melaksanakan tugas. Panitia pelaksana tidak terpengaruh atas permasalahan-permasalahan yang ada di daerah lain. Adanya transparansi pembiayaan mengakibatkan pada antusias masyarakat terhadap kegiatan PTSL. Hal ini terbukti dari target yang diperoleh Desa Sukorejo sebanyak 650 bidang dapat terpenuhi dan terselesaikan tanpa ada permasalahan. Terselesainya target tersebut juga tidak membutuhkan waktu yang terlalu lama, sehingga hal ini membantu Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang untuk mencapai target yang diinginkan dalam waktu yang telah ditentukan.

4. Pelaksanaan Perdes di Desa Banyubiru

Pemerintah Desa menginventarisasi kebutuhan riil di lapangan setelah ada sosialisasi dari Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang di Desa Banyubiru kepada masyarakat tentang kegiatan PTSL. Setelah diinventarisasi kemudian kegiatan tersebut dipilah-pilah berdasarkan kegiatan yang telah diatur dan kegiatan yang belum diatur dalam SKB. Kegiatan-kegiatan PTSL yang dilaksanakan di Desa Banyubiru meliputi:

a. Pengadaan patok batas bidang tanah

Pengadaan patok batas yang berjumlah 3 buah untuk satu bidang tanah diasumsikan bahwa bentuk bidang tanah di Desa Banyubiru bukan merupakan persegi empat, sehingga membutuhkan lebih banyak patok. Hal ini dilakukan dalam rangka memenuhi kekurangan jumlah patok yang telah ditetapkan dalam SKB yang hanya berjumlah tiga buah. Adanya pengadaan patok batas diharapkan dapat menunjukkan batas-batas bidang tanah yang jelas sebagai objek PTSL.

b. Pemberkasan

Kegiatan pemberkasan ini berdampak mempercepat proses penyiapan dokumen persyaratan PTSL. Selain itu pada kegiatan pemberkasan juga diperlukan konsultasi ke Kantor Pertanahan. Konsultasi ini tidak cukup dilakukan hanya satu kali, tetapi

membutuhkan beberapa konsultasi ke Kantor Pertanahan. Pada pemberkasan ini dibutuhkan biaya untuk keperluan kegiatan seperti: pengadaan alat tulis kantor, pengadaan materai, konsumsi, dan uang jalan untuk konsultasi ke Kantor Pertanahan. Pada SKB memang telah disebutkan mengenai biaya pengadaan dokumen pendukung, namun hal itu dianggap tidak dapat mencukupi atas kebutuhan kegiatan tersebut. Oleh karena itu, dilakukan penganggaran mengenai biaya-biaya yang dibutuhkan tersebut.

c. Pelaksanaan kegiatan

Kegiatan ini meliputi kegiatan pendampingan pengukuran, upah pendamping pengukuran dan konsumsi. Pendampingan pengukuran dilakukan oleh panitia pelaksana ataupun tokoh masyarakat yang ditunjuk. Panitia pelaksana ataupun masyarakat yang ditunjuk untuk membantu pendampingan pengukuran membutuhkan upah dalam bekerja. Upah yang dibutuhkan ini belum disebutkan di dalam SKB, sehingga dianggarkan dalam RAB.

Hasil inventarisasi ini kemudian dijelaskan dan dimusyawarahkan kepada masyarakat bahwa kegiatan PTSL membutuhkan biaya-biaya pada saat pelaksanaannya yang untuk sementara ini tidak dianggarkan oleh pemerintah. Pelaksanaan musyawarah ini bertujuan untuk penentuan pembebanan biaya yang harus ditanggung oleh peserta PTSL. Setelah masyarakat menyetujui bahwa biaya yang tidak dianggarkan oleh pemerintah dibebankan oleh peserta PTSL, maka pemerintah banyubiru kemudian membuat rancangan Perdes tentang pelaksanaan PTSL yang kemudian dibahas bersama BPD. Setelah disepakati dengan BPD kemudian rancangan Perdes tersebut diusulkan ke tingkat kecamatan untuk dievaluasi. Setelah selesai pengevaluasian kemudian Perdes tersebut ditetapkan oleh Kepala Desa.

Tujuan dari dibentuknya Perdes di Desa Banyubiru yaitu untuk mengatur pembiayaan yang dibebankan kepada peserta PTSL yang belum diatur dalam SKB. Subtansi tersebut kemudian diatur lebih lanjut dengan Surat Keputusan Kepala Desa. Surat Keputusan Kepala Desa ini menjabarkan lebih rinci tentang tugas dan susunan Kepanitia-an PTSL. Tugas Panitia Pelaksana di Desa Banyubiru sama halnya dengan tugas panitia di Desa Sukorejo yaitu pada persiapan panitia bertugas melakukan sosialisasi, pengadaan patok dan pengumpulan data yuridis. Pada kegiatan pelaksanaan Panitia Pelaksana bertugas dalam kegiatan pengumpulan data fisik yaitu melakukan pendampingan pada saat kegiatan pengukuran. Kepanitiaan tidak hanya diisi oleh Aparat Desa saja melainkan juga menyertakan anggota warga masyarakat sebagai panitia. Panitia PTSL yang dibentuk inilah yang kemudian nanti akan bertanggung jawab atas seluruh kegiatan PTSL. Panitia PTSL ini juga bertugas melaksanakan musyawarah kesepakatan dengan peserta PTSL dalam menentukan besaran biaya yang dibebankan

kepada peserta PTSL. Penentuan besaran biaya tersebut juga disesuaikan dengan RAB kegiatan PTSL di desa. Sama halnya dengan Desa Sukorejo besaran biaya yang tertuang dalam RAB tersebut merupakan satuan besaran yang dihitung per bidang. Kemudian besaran biaya tersebut juga disamaratakan, baik pada bidang tanah yang sudah lengkap berkas-berkasnya maupun pada bidang tanah yang belum lengkap berkas-berkasnya. Namun besaran biaya yang ada dalam RAB tersebut di luar biaya pemberkasan yang membutuhkan akta PPAT dan biaya BPHTB.

Setelah besaran RAB ini disepakati maka hasil kesepakatan ini kemudian dituangkan dalam Berita Acara Kesepakatan. Hasil kesepakatan itu juga dilampiri dengan daftar hadir peserta. Selanjutnya pada akhir kegiatan nantinya juga ada pertanggungjawaban dari panitia pelaksana mengenai penggunaan biaya selama pelaksanaan kegiatan.

Berdasarkan wawancara dengan ketua panitia pelaksana PTSL (Senin, 7 Mei 2018) dikatakan bahwa dengan adanya Perdes ini memberikan rasa aman terhadap panitia pelaksana. Adanya rasa aman tersebut kemudian memberikan dorongan kepada panitia pelaksana untuk mensukseskan kegiatan PTSL. Proses pembiayaan yang transparan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah desa. Hal inilah kemudian berpengaruh terhadap antusias masyarakat dalam mengikuti kegiatan PTSL, sehingga target 200 bidang yang diperoleh Desa Banyubiru dapat terpenuhi dan terselesaikan tanpa ada permasalahan.

5. Kelemahan Perdes di Kabupaten Semarang

Perdes di Desa Sukorejo dan Desa Banyubiru memiliki tujuan yang sama, namun terdapat perbedaan pada Perdes tersebut. Perbedaan Perdes tersebut terdapat pada substansi dari masing-masing Perdes. Perdes di Desa Sukorejo substansinya hanya mengenai pelaksanaan PTSL dan pembiayaannya, sedangkan di Desa Banyubiru substansinya mengenai kepanitiaan dan tugas pelaksana PTSL, objek PTSL, jenis dan besaran biaya PTSL, tata cara penyetoran biaya PTSL, dan pengelolaan biaya. Oleh karena itu, berdasarkan perbedaan substansi tersebut dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan tentang *draft* Perdes pada desa lokasi PTSL di Kabupaten Semarang. Melihat Perdes yang ada di Desa Sukorejo dan Desa Banyubiru dapat dikatakan bahwa dalam pembuatan Perdes masih berdasarkan pengetahuan dari desa masing-masing. Hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya kesalahan yang ada pada Perdes tersebut. Kesalahan-kesalahan tersebut antara lain yaitu kesalahan dalam menyebutkan peraturan, memakai peraturan yang tidak berkaitan dan masih memakai peraturan lama.

Kelemahan dari Perdes tersebut terletak pada proses evaluasi, pengevaluasian yang dilakukan oleh Pemerintah Desa Sukorejo dan Desa Banyubiru hanya sampai pada tingkat Pemerintah Kecamatan. Berdasarkan Pasal 69 ayat (4) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan bahwa Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapat evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa. Jika dikaitkan dengan peraturan ini maka Perdes yang ada tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Kesalahan-kesalahan yang ada merupakan kelemahan dari Perdes tersebut. Namun hal itu tertutupi oleh adanya koordinasi dengan instansi dan lembaga terkait pada saat sosialisasi kegiatan PTSL. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa koordinasi dengan pihak-pihak terkait menjadi poin yang sangat penting dalam pengembangan Perdes sebagai instrumen pendukung kegiatan PTSL.

6. Peranan Perdes dalam PTSL

Pelaksanaan PTSL dapat berjalan lancar apabila ada peraturan yang lengkap dan jelas. Peraturan yang ada harus mencakup keterlibatan pihak-pihak terkait terutama Pemerintah Desa. Berdasarkan pelaksanaan Perdes di Desa Sukorejo dan Desa Banyubiru maka diperoleh peranan Perdes dalam pelaksanaan PTSL, yaitu sebagai berikut:

a. Membentuk Kepanitiaan di Desa

Kepanitiaan pelaksana kegiatan PTSL di Desa Sukorejo dan Desa Banyubiru dibentuk berdasarkan Perdes. Keanggotaan panitia pelaksana berasal dari aparat desa dan masyarakat. Panitia pelaksana ini sangat membantu dalam kegiatan PTSL, baik dalam kegiatan persiapan maupun pelaksanaan. Kegiatan persiapan meliputi sosialisasi dan inventarisasi kebutuhan yang diperlukan dalam pelaksanaan kegiatan. Kegiatan pelaksanaan meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis. Selain itu panitia pelaksana juga mempercepat kegiatan pengumpulan data fisik dan yuridis. Keterlibatan panitia pelaksana ini memberikan kemudahan kepada masyarakat, oleh karena itu dapat dikatakan bahwa terbentuknya kepanitiaan yang ada di desa sangat membantu kegiatan pelaksanaan PTSL. Di sisi lain keterlibatan panitia pelaksana ini juga membutuhkan biaya sebagai timbal balik atas pekerjaan yang dilaksanakannya.

b. Mewujudkan Transparansi Pembiayaan

Pembiayaan yang dituangkan dalam RAB memberikan kejelasan terhadap pengalokasian biaya. Besaran biaya yang berdasarkan dari hasil musyawarah masyarakat peserta PTSL mencerminkan bahwa tidak ada unsur paksaan dari pemerintah desa. Hal ini nantinya diperjelas dengan adanya laporan pertanggungjawaban keuangan dari

panitia pelaksana mengenai penggunaan biaya selama pelaksanaan kegiatan. Oleh karena itu, kegiatan ini sebagai wujud transparansi dari pelaksanaan PTSL.

c. Sebagai Dasar Hukum

Perdes lahir dalam rangka menutupi kekurangan pembiayaan yang disebutkan oleh SKB. Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan maka perdes ini berada di bawah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 12 tahun 2017. Melihat tujuannya dapat dikatakan bahwa perdes ini tidak bertentangan dengan kepentingan umum maupun ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perdes tersebut bila ditinjau dari Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi:

1) Kejelasan Tujuan

Tujuan dari Perdes tersebut yaitu untuk melegalkan pungutan biaya yang dibebankan kepada peserta PTSL dalam rangka memenuhi kekurangan biaya yang telah disebutkan dalam SKB. Biaya tersebut merupakan biaya yang sesuai dengan kebutuhan riil di lapangan. Legalnya pungutan biaya ini bertujuan untuk kelancaran pelaksanaan PTSL.

2) Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang Tepat

Himbauan kepada desa-desa lokasi PTSL mengenai pembuatan Perdes sudah tepat, karena berdasarkan Pasal 371 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, desa mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai desa. Oleh karena itu, pemerintah desa sebagai penyelenggara pemerintahan desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa dapat membentuk Peraturan Desa sebagai dasar normatif dalam penyelenggaraan urusan desa. Selain itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah desa juga berfungsi untuk menampung aspirasi dan kondisi masyarakat. Sehingga jika dilihat dari lembaga pembentukannya Perdes ini sudah tepat, namun jika dilihat dari proses dan peraturan yang digunakan belum tepat, karena proses pengevaluasiannya hanya sampai di tingkat kecamatan dan peraturan yang dipakai sebagai pertimbangan pembentukannya masih banyak kesalahan yang ditemui.

3) Kesesuaian Antara Jenis dan Materi Muatan

Perdes ini lahir sebagai tidak lanjut dari SKB dan SE Gubernur Jawa Tengah. Namun kurang tepat apabila SKB dan SE digunakan sebagai dasar pembentuk Perdes, karena SKB dan SE Gubernur bukan merupakan suatu peraturan yang termasuk di dalam hierarki perundang-undangan. Oleh karena itu, dasar pembuatan Perdes ini harus didasarkan pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 12 tahun 2017, lebih tepatnya sebagai tindak lanjut

pada Pasal 34. Berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka hierarki pembentukan Perdes tersebut yaitu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 12 tahun 2017 tersebut harus ditindak lanjuti dengan Peraturan Gubernur yang setelah itu ditindak lanjuti dengan Peraturan Bupati yang kemudian ditindak lanjuti dengan Perdes. Berdasarkan hal tersebut maka jenis dan materi muatan Perdes ini belum tepat karena tidak ada peraturan di atasnya yang dipakai sebagai dasar pembentukannya. Namun jika dilihat dari kewenangan Pemerintah Desa sebagai penyelenggara pemerintahan maka Perdes tersebut merupakan hasil dari diskresi Pemerintah Desa. Jika dilihat berdasarkan persyaratan dan tujuan diskresi maka Perdes ini sudah tepat karena sudah sesuai dengan Pasal 22 dan 24 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

4) Dapat Dilaksanakan

Pembentukan Perdes ini telah memperhatikan efektivitas peraturan di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Secara filosofis, Perdes ini bertujuan untuk menghilangkan pungutan liar yang tidak sesuai dengan falsafah Bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara Yuridis, Perdes ini dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum yang ada dan untuk memenuhi kekurangan biaya yang telah disebutkan dalam SKB guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Secara sosiologis, Perdes ini dalam rangka sebagai solusi atas permasalahan yang sedang marak terjadi dan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan jaminan kepastian hukum hak atas tanah serta sebagai langkah mensukseskan program nasional.

5) Kedayagunaan dan Hasil Guna

Perdes ini dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, adanya Perdes ini diharapkan mampu membawa perubahan kepada Pemerintah Desa dan masyarakat.

6) Kejelasan Rumusan

Perdes ini sudah memenuhi persyaratan teknis penyusunan, dimana tahapan penyusunan Perdes ini yaitu dimulai dari perencanaan. Pada perencanaan ini dimulai dengan pengidentifikasian kebutuhan dan musyawarah kepada masyarakat akan kebutuhan tersebut. Kemudian setelah dimusyawarahkan maka dilanjutkan dengan pembentukan rancangan Perdes yang dibahas bersama BPD. Setelah disepakati rancangan tersebut disampaikan ke tingkat kecamatan untuk dievaluasi. Setelah dievaluasi kemudian ditetapkan oleh Kepala Desa. Perdes ini kemudian disampaikan

kembali kepada masyarakat dan penyebarluasannya melalui papan pengumuman yang ada di kantor desa.

7) Keterbukaan

Seluruh kegiatan dan tujuan mengenai dibentuknya Perdes ini berdasarkan musyawarah dengan masyarakat. Besaran anggaran yang dibutuhkan juga berdasarkan atas kesepakatan pada saat musyawarah. Sehingga hal ini sudah dapat memenuhi asas keterbukaan.

Berdasarkan poin-poin di atas tersebut maka terdapat dua poin yang belum sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu terletak pada asas kelembagaan atau organ pembentuk Perdes dan kesesuaian antara jenis dan materi muatan Perdes. Namun hal itu tertutupi oleh adanya kegiatan koordinasi dengan instansi dan lembaga terkait. Berdasarkan uraian tersebut maka Perdes ini masih perlu penyempurnaan guna memperkuat tujuan Perdes sebagai dasar hukum pelaksanaan kegiatan.

d. Membawa Perubahan Sosial

Perdes ini berhasil membawa pengaruh kepada Pemerintah Desa dan masyarakat. Hal ini terbukti dengan adanya peran aktif dari Pemerintah Desa dalam pelaksanaan PTSL. Selain itu masyarakat juga lebih antusias untuk mengikuti atau menjadi peserta pada kegiatan PTSL. Adanya Perdes ini Pemerintah Desa lebih tenang dan percaya diri dalam melaksanakan kegiatan PTSL serta tidak terpengaruh dengan permasalahan-permasalahan yang ada di daerah lain. Terhadap masyarakat, Perdes ini juga membawa pengaruh yang positif, apalagi keanggotaan dari Tim Pelaksana juga ada yang berasal dari masyarakat. Hal ini bertujuan untuk mengontrol biaya dan pelaksanaan kegiatan sehingga transparansi tetap terjaga. Adanya transparansi ini membuat masyarakat tidak ada pemikiran-pemikiran yang negatif kepada Aparat Desa. Hal ini juga meningkatkan kepercayaan masyarakat peserta PTSL terhadap Pemerintah Desa. Adanya transparansi dan kepercayaan masyarakat yang meningkat berakibat pada lebih antusiasnya masyarakat untuk ikut dalam kegiatan PTSL. Keadaan tersebut sesuai dengan hukum sebagai alat perubahan sosial, mungkin akan mempunyai pengaruh langsung dan pengaruh tidak langsung di dalam mendorong terjadinya perubahan sosial tersebut. Berdasarkan hal ini Perdes mempunyai pengaruh langsung terhadap Pemerintah Desa dan masyarakat.

Perubahan sosial yang terjadi berpengaruh terhadap kelancaran kegiatan PTSL di Kabupaten Semarang. Target yang begitu besar dapat terselesaikan tanpa ada permasalahan hukum seperti di daerah lain. Jika dilihat dari hasil *monitoring* kegiatan maka pengumpulan data fisik dan data yuridis telah selesai 100%, namun penerbitan sertifikatnya baru sebanyak 83,1%. Hal ini dapat dikatakan bahwa kegiatan PTSL yang melibatkan Pemerintah Desa di lapangan telah sukses dilaksanakan hanya tinggal

menunggu kegiatan pembagian sertipikat. Kegiatan yang belum selesai merupakan kegiatan yang menjadi pekerjaan utama Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang. Pekerjaan tersebut belum selesai 100% lebih disebabkan karena terbatasnya waktu dan sumber daya manusia di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang yang harus menyelesaikan target dengan volume yang begitu besar.

C. Kesimpulan

Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang telah melaksanakan kegiatan PTSL dengan menyelesaikan target sebanyak 83,1% per tanggal 17 Desember 2017. Belum tercapainya 100% disebabkan karena terbatasnya waktu dan sumber daya manusia bukan karena ada permasalahan pada saat pelaksanaan di lapangan. Pelaksanaan PTSL di lapangan sukses dilaksanakan karena ada keterlibatan dari Pemerintah Desa. Keterlibatan Pemerintah Desa ini lebih dipengaruhi karena adanya Perdes sebagai pendukung dalam pelaksanaan kegiatan PTSL. Hal ini dapat dilihat dari peran Perdes dalam kegiatan PTSL, peran tersebut yaitu: (a). Membentuk kepanitiaan desa guna membantu persiapan dan pelaksanaan kegiatan PTSL; (b). Mewujudkan transparansi biaya yang dibutuhkan dalam kegiatan PTSL; (c). Sebagai dasar hukum melakukan pungutan untuk menutupi kekurangan biaya yang telah ditetapkan dalam Surat Keputusan Bersama tiga menteri, yaitu Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi; (d). Membawa perubahan sosial berupa rasa percaya diri bagi Pemerintah Desa dan pengaruh positif bagi pandangan masyarakat terhadap kegiatan PTSL.

D. Saran

1. Perlu adanya koordinasi antara Aparat Desa dengan instansi terkait dalam penyusunan *draft* Perdes agar terwujud keseragaman Perdes yang digunakan dalam mendukung pelaksanaan kegiatan PTSL.
2. Penyusunan *draft* Perdes sebaiknya harus memperhatikan peraturan-peraturan yang terkait sebagai dasar penerbitannya sehingga semakin memperkuat keberadaan Perdes tersebut.
3. Aparat Desa harus selalu memperhatikan keberlakuan dari suatu peraturan yang terkait agar tujuan dari Perdes tersebut dalam rangka melegalkan pungutan semakin kuat.
4. Perlu penyeragaman terkait poin-poin yang disebutkan dalam RAB agar terjadi keseragaman terkait poin-poin pembiayaan yang ada di desa sehingga meminimalisir timbulnya pertanyaan-pertanyaan yang tidak perlu.

DAFTAR PUSTAKA

- Dewi, S 2008, 'Peran Kelompok Masyarakat Sadar Tertib Pertanahan (POKMASDARTIBNAH) dalam rangka Mendukung Pelaksanaan Prona' Skripsi pada Program Diploma IV Pertanahan, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Fuady, M 2007, *Sosiologi hukum kontemporer: interaksi hukum, kekuasaan, dan masyarakat*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Ifani, I 2013, 'Hukum sebagai social engineering, *Teori dan Praktek Hukum blog*, web diposting pada 23 September, dilihat pada 10 Februari 2018, <http://inggritifani.blogspot.com>
- Legislatif Strengthening Team 2007, 'Legal drafting penyusunan peraturan daerah', *Ocal Governance Support Program*, diposting pada November, diakses pada 20 Februari 2018, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadq394.pdf
- Lubis, IF 2016, Peran Pemerintah Daerah Dalam Percepatan Pendaftaran Tanah di Kabupaten Sukoharjo, Skripsi pada Program Diploma IV Pertanahan, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Rahardjo, S 1977, *Pemanfaatan ilmu-ilmu sosial bagi pengembangan ilmu hukum*, Alumni, Bandung.
- Soekanto, S 1988, *Pokok-pokok sosiologi hukum*, Raja Grafindo, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juncto Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- Surat Keputusan Bersama Menteri ATR/BPN, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 25/SKB/V/2017, No, 590-3167A/ Tahun 2017, No. 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis. ngunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis.