

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan faktor ekonomi penting dan memiliki nilai strategis dari mana pun baik sosial, politik atau kultur.¹ Tanah tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan masyarakat dari dulu sampai sekarang. Kebutuhan manusia terhadap tanah semakin tahun semakin meningkat, hal tersebut disebabkan semakin bertambahnya jumlah penduduk yang semakin tinggi, disamping itu tanah adalah aset yang berharga yang dimiliki oleh suatu negara.

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) menyebutkan bahwa “ Negara Indonesia adalah negara hukum” Negara hukum (konstitusional) yang memberikan jaminan dan memberikan perlindungan atas hak-hak warga negara, antara lain hak warga negara untuk mendapatkan, mempunyai dan menikmati hak miliknya.²

Dengan usaha yang terus-menerus dan terprogram, pembangunan di bidang pertanahan diharapkan dapat mewujudkan kondisi pemanfaatan dan kepemilikan tanah yang dapat mendatangkan kesejahteraan dan ketentraman serta keamanan warga masyarakat, bangsa dan negara. Sesuai dengan konstitusi Negara Indonesia yaitu UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang memberikan landasan

¹ Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Komprehensif*, Jakarta: Prenadamedia Group, hal.09

² Andrian Sutedi, 2016, *Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, hal.01

bahwa “bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar besarnya untuk rakyat”.

Hak milik atas tanah sebagai salah satu jenis hak milik, yang sangat penting bagi negara, bangsa, dan rakyat Indonesia sebagai masyarakat agraria yang sedang membangun kearah perkembangan industri dan lain sebagainya.³ Di Indonesia negaralah yang mempunyai peranan kuat dalam menguasai hak atas tanah, dengan negara menguasai hak atas tanah negara dapat meminimalisir sengketa pertanahan. Sengketa yang terkait tanah merupakan sengketa yang timbul dan menyangkut masyarakat dalam hak atas tanah yang dimiliki oleh setiap individu yang memerlukan suatu kepastian hukum dan jaminan atas sebuah tanahnya, dengan itu maka pemerintah perlu adanya suatu pemerataan pembangunan sejak perencanaan, pelaksanaan pendataan atas sebuah tanah, pemanfaatan sampai dengan pengendalian hingga proses pendaftaran tanah oleh pemerintah yang berwenang dengan pendafrtan tanah secara serentak.

Pemerintah telah mengesahkan dan menetapkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Argaria, (UUPA).⁴ Setelah berlakunya UUPA, tentang pendaftaran tanah di atur dalam UUPA Pasal 19 yang sebagaimana berbunyi :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

³ *Ibid*, hal.01

⁴ Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta: PrenadaMedia Group, hal.01

2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
 - a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraanya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran-pembayaran tersebut.⁵

Pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi salah satu tujuan di undangkan UUPA dapat terwujud melalui dua upaya, yaitu:

1. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.⁶

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia atau PP nomor 24 Tahun 1997 tersebut merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka rechtscadaster (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa Buku Tanah dan Sertifikat yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.⁷

⁵ *Ibid*, hal.03

⁶ *Ibid*, hal.02

⁷ *Ibid*, hal.05

Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 merupakan langkah operasional untuk melakukan pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rancangan kerja yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah dan dilaksanakan di wilayah desa atau/ kelurahan.

Dalam Percepatan pelaksanaan percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap telah menetapkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 Pasal 2 ayat 2 program PTSL adalah untuk percepatan 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. Pendaftaran tanah secara sistematis lengkap dianggap dapat memberikan hasil lebih besar dengan kurun waktu yang lebih relatif singkat, dengan pengumpulan data pendaftaran tanah dilakukan serentak mengenai semua bidang tanah yang terdapat dalam suatu wilayah desa/kelurahan. Dengan adanya pendataan yang serentak ini akan lebih mengurangi sengketa mengenai batas bidang tanah dan hak milik atas sebuah tanah yang sampai sekarang masih sering terjadi.

Di Surakarta memiliki 5 Kecamatan dan 51 Kelurahan dengan jumlah penduduk dilima kecamatan Surakarta yaitu 499.337 jiwa dengan tingkat kepadatan penduduk yaitu 10.853 jiwa/km² dan Luas Wilayah 4.404,06 km². Dalam hal ini berdasarkan hasil sensus penduduk tahun 2010 sebesar 9.506 jiwa sedang mencari kerja, presentasi pengangguran sebesar 4,00% dan persentase

penduduk 7-15 tahun yang belum/tidak sekolah sebesar 0,79% dan yang tidak sekolah lagi sebesar 3,50%, artinya masih ada masyarakat yang belum mengetahui pentingnya mendaftarkan tanah untuk menjamin kepastian hukum dan hak atas tanah yang dimilikinya. Dapat dilihat dari realita yang terjadi dilapangan saat ini aset tanah yang telah didafrakan relatif lebih sedikit dibandingkan yang sudah didaftarkan secara resmi yang memiliki kekuatan hukum. Ini menimbulkan dampak implikasi yuridis seperti status hukum hak atas tanah yang belum di sertifikatkan.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelian dalam skripsi yang hasilnya dituangkan dalam judul : **TINJAUAN HUKUM TERHADAP PELAYANAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP. (DI BADAN PERTANAHAN NASIONAL KOTA SURAKARTA).**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Badan Pertanahan Nasional Kota Surakarta?
2. Bagaimana penyelesaian hambatan-hambatan dalam pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Badan Pertanahan Nasional Kota Surakarta?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan yang hendak dicapai penulis sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui seperti apa program pelaksanaan pendaftaran tanah di Badan Pertanahan Nasional Kota Surakarta.
2. Untuk mengetahui seperti apa program penyelesaian hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Badan Pertanahan Nasional Kota Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

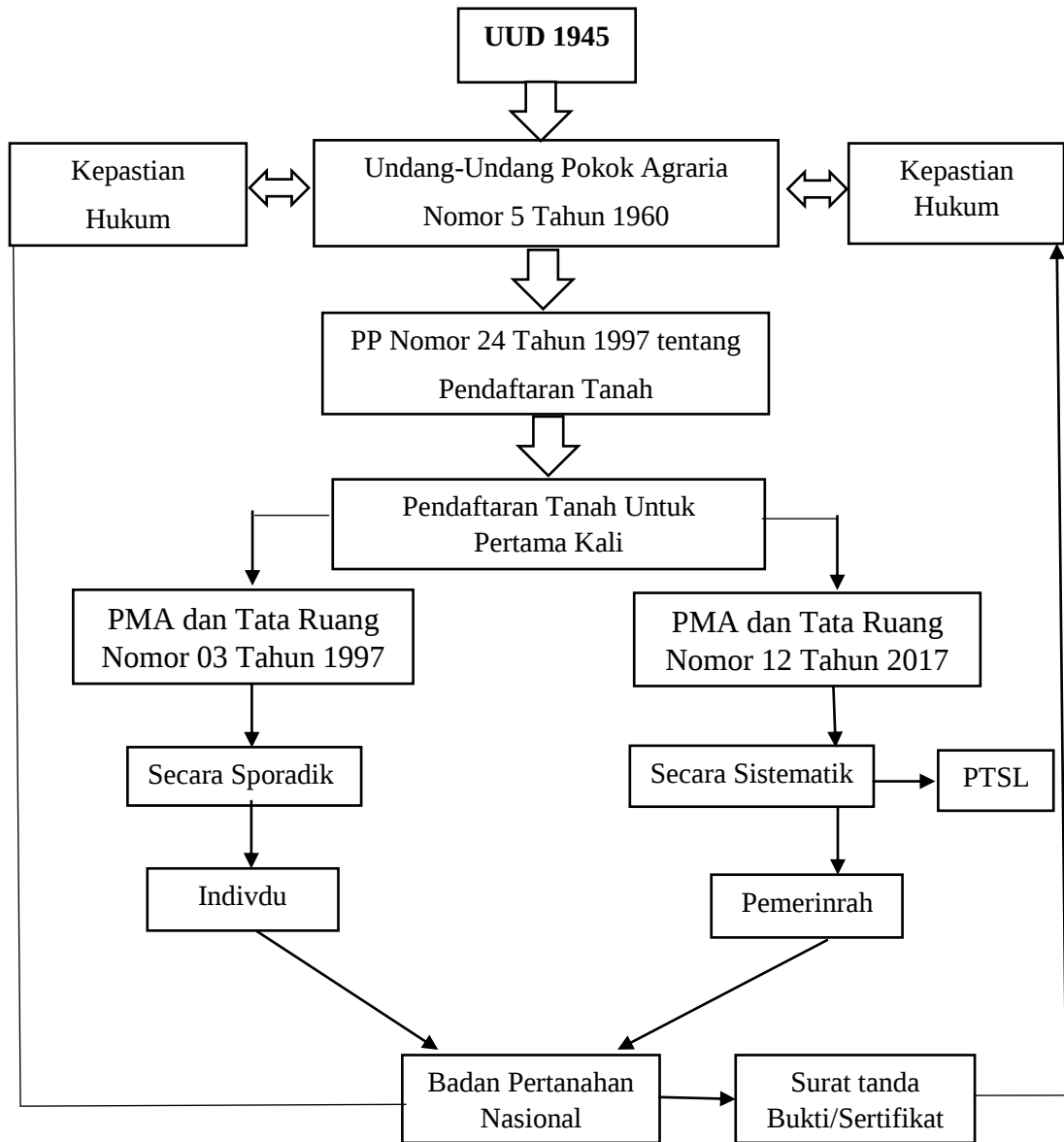
1. Manfaat teoritis

- a) Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi ilmu pengetahuan khususnya dibidang ilmu hukum tentang pelaksanaan pendaftaran tanah dan penyelesaian hambatan-hambatan dalam pendaftaran tanah di Badan Pertanahan Nasional.
- b) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi sebagai literatur maupun refrensi untuk dijadikan acuan penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

- a) Mengembangkan penalaran serta pola pemikiran yang sistematis dan dinamis untuk penelitian dalam suatu karya tulis ilmiah.
- b) Memberikan pengetahuan baru bagi penulis dalam menjawab persoalan tentang pelaksanaan pendaftaran tanah dan penyelesaian hambatan-hambatan dalam pendaftaran tanah di Badan Pertanahan Nasional Kota Surakarta.

E. Kerangka Pemikiran



UUPA Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 19 mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum. Pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban bagi Pemerintah maupun pemegang hak atas tanah. Kegiatan

pendaftaran tanah seperti yang disebutkan dalam Pasal 19 UUPA hanya meliputi yaitu :

- a) Pengukuran, Pemetaan dan Pembukuan tanah
- b) Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
- c) Pemberian surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Pekerjaan yang dilaksanakan oleh Pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh UUPA tersebut, merupakan kegiatan besar sebagai pemegang amanah perundang-undangan. Dalam hal ini tentu bahwa Negara menginstruksikan kepada Pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia.⁸

Diatur pula tentang Pendaftaran tanah PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana di ungkapkan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *Rechs Kadaster* yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah yang dimiliki. Di samping itu tanah merupakan aset yang berharga bagi negara, tanah merupakan faktor ekonomi yang penting untuk negara dan memiliki nilai strategis dari mana pun baik sosial, politik atau kultur, dalam hal ini PP No. 24 Tahun 1997 telah menyepurnakan UUPA Pasal 19 yang telah ada.

Pendafrtan tanah yang tegaskan dan dimuat dalam Pasal 1 angka 1 PP Nomor 24 Tahun 1997, yaitu serangkaian kegiatan pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan,

⁸ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, 2012, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung : Mandar Maju, hal. 105

pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-haknya dan hak milik atas tanah rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁹

Pendaftaran tanah Pertama Kali dilaksanakan melalui dua cara yaitu yang pertama secara Pendaftaran Secara Sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya. Dan yang kedua Pendaftaran Secara Sistematis yaitu, kegiatan pendaftaran tanah dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/ kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis di selenggarakan atas prakarsa Pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN¹⁰

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 Mengatur tentang percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap, yang ditegaskan dalam Pasal 1 angka 2 yaitu Pendaftaran tanah sistematis lengkap yang selanjutnya disingkat sebagai (PTSL) adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak

⁹ Urip Santoso, *Peralihan Hak Atas Tanah*, Op. Cit., hal.15

¹⁰ Budi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan, hal.474-475

bagi semua obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Penyelenggaraan Pendaftaran tanah dalam masyarakat moderen merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan. Instansi Pemerintahan yang menyelenggarakan pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan dalam pelaksanaanya dilakukan kepala kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.¹¹ Dalam melaksanakan program pendaftaran tanah secara sistematis lengkap Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota dibantu oleh Panitia Ajudikasi PTSL.

Sesuai dengan tujuan program PTSL yang terdapat dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 Pasal 2 ayat 2 Percepatan pelaksanaan program PTSL untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas tanah masyarakat secara pasti, sederhana, cepat, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonom negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan. Dengan diterbitkan sertifikat sebagai dokumen yang kuat

¹¹ Urip Santoso, *Peralihan Hak Atas Tanah*, Op. Cit., hal.15-16

terhadap hak atas tanah akan menjamin kepastian hukum dan melindungi hak milik atas tanah yang dimilikinya.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode pendekatan *yuridis empiris*. Pendekatan *yuridis*, digunakan untuk melakukan identifikasi dengan pendekatan dalam perundang-undangan sebagai mana diatur undang-undang pendaftaran tanah. Sedangkan *empiris*, digunakan untuk menganalisis atau melakukan penelitian secara riil dalam lapangan dalam kehidupan yang ada dimasyarakat. Demikian pendekatan *yuridis empiris* yaitu, sebuah metode penelitian hukum dengan mengumpulkan data tidak saja studi kepustakaan tetapi juga penelitian dilapangan dengan masyarakat secara riil atau nyata.¹²

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan Skripsi ini yaitu jenis penelitian *deskriptif*, yaitu tujuanya untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang di selidiki.¹³

¹² Hilman Hadikusuma, 1995, *Metode Pembuatan Kertas Kerja Atau Sripsi Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, hal.63

¹³ Moh. Nazir, 2003, *Metode Penelitian*, Jakarta: PT. Ghalia Indonesia, hal.16

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Badan Pertanahan Nasional Kota Surakarta. Adapun penelitian ini dipilih di wilayah tersebut karena untuk mengetahui sejauh mana tanah yang sudah didaftarkan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Surakarta.

4. Jenis dan Sumber Data

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh peneliti dari sumber asalnya dari yang pertama belum diulang dan diuraikan orang lain.¹⁴ Data primer dalam penelitian ini diperoleh penulis langsung dari Badan Pertanahan Nasional Kota Surakarta.

b. Data Sekunder

Data Sekunder antara lain mencakup, dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya.¹⁵ Beberapa bahan-bahan yang relevan yaitu :

- 1) Bahan-bahan primer yang mencakup perundang-undangan meliputi:
 - a) Undang-Undang Dasar 1945;
 - b) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1995;
 - c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
 - d) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan

¹⁴ *Ibid*, hal.65

¹⁵ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia (UI Press), hal.12

Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

- e) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. dan
- f) Undang-undang lain yang berubungan dengan penelitian ini.

2) Bahan hukum sekunder

Data-data sekunder tersebut terdapat di dalam buku-buku ilmu hukum yang memuat teori-teori dan pandangan pendapat para ahli, atau dalam dokumentasi resmi dari pemerintahan yang memuat peraturan perundang-undangan, kepustakaan, laporan-laporan, artikel-artikel yang berkaitan dengan pertanahan.¹⁶

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus-kamus hukum, ensiklopedia.

5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan atau pengadaan data dapat dilakukan dengan berbagai metode dan pendekatan yang selaras dengan tipe penelitian.¹⁷ Pada penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data antara lain:

¹⁶ Hilman Hadikusuma, 1995, *Op. Cit.*, hal.66

¹⁷ Bambang Waluyo, 1996, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, hal.50

a. Studi Kepustakaan

Merupakan kegiatan mengumpulkan dan memeriksa atau menelusuri dokumen-dokumen atau kepustakaan yang dapat memberikan informasi atau keterangan yang dibutuhkan oleh penelitian.¹⁸

b. Wawancara

Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai. Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi, hasil dari wawancara ditentukan oleh beberapa faktor yang berinteraksi dan mempengaruhi arus informasi.¹⁹

6. Metode Analisis Data

Cara yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan cara menggunakan analisis metode *kualitatif* yang tidak mendasarkan penelitiannya pada pengumpulan data dari lokasi yang luas dengan respon yang banyak dan dengan keterangan jawaban yang banyak, namun tidak demikian tetapi ukuranya berdasarkan kenyataan yang bersifat global (umum). Sehingga walaupun lokasinya terbatas, respondenya sedikit, jika data-data yang didapat itu kenyataan yang berlaku, maka data-data tersebut sudah cukup membuktikan kebenarannya. Adapun pengambilan kesimpulan dalam

¹⁸ M. Syamsudin, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal.101

¹⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hal.57

penelitian ini memakai metode *induktif*, merupakan metode penarikan kesimpulan dari suatu hal yang bersifat khusus ke umum.²⁰

G. Sistematika Penulisan Skripsi

Hasil penelitian akan disusun dalam format empat bab untuk mendapatkan gambaran secara menyeluruh mengenai apa yang akan penulis uraikan dalam penelitian ini. Adapun sistematika penulisannya adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN, yang menguraikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian dan Sistematika Pembahasan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA, yang menguraikan tentang Pengaturan Hukum Tanah, Hak-hak Atas Tanah, Ruang Lingkup Pendaftaran Tanah, Tinjauan Umum Pendaftaran Sistematis Lengkap (PTSL)

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, didalam penulisan hukum ini menjelaskan dan menjabarkannya.

BAB IV PENUTUP, yang berisi Kesimpulan yang diambil dari hasil penelitian, serta berisi Saran sebagai bentuk tindakan lanjut dari hasil penelitian.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

²⁰ Amirudin Zainal Asikin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, hal.68