

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Salah satu prinsip Negara hukum yaitu adanya jaminan kepastian hukum, perlindungan hukum, yang berisi nilai-nilai kebenaran dan keadilan dengan memberikan jaminan serta perlindungan atas hak-hak warga negara.

Negara Indonesia telah menjamin hak-hak dari rakyatnya sebagai negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dengan tanpa terkecuali.¹

Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Negara berperan untuk mengelola seluruh kekayaan alam yang terkandung dalam tanah maupun diatas permukaan tanah. Tanah merupakan kerunia dari Tuhan YME yang dianugrahkan kepada manusia untuk dapat dikelola dan diberdayagunakan untuk memenuhi kebutuha manusia.

Tanah merupakan objek yang menjadi kajian utama dalam bidang tanah agraria, hal ini tidak terlepas dari pentingnya peranan tanah dalam kehidupan manusia. Selain dari pada sifat tanah *fixed* (tetap jumlahnya), *finiteness* (langka),

¹ Boedi Harsono, *HukumAgraria Indonesia: Himpunan Peraturan Peraturan Hukum tanah*, Jakarta, Djambatan,2008, hlm.14.

imppibility (tidak berpindah-pindah), *relative* dan *multipleuses* ditambah dengan penambahan penduduk yang selalu cepat, serta kebutuhan tanah dalam pembangunan maka tanah banyak menimbulkan sangketa.

Implementasi dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 kemudian lahir Undang-Undang Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) memberikan jaminan terhadap hak-hak atas tanah. Pada Pasal 19 UUPA disebutkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia, menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Kepastian hukum yang dijamin tersebut meliputi kepastian mengenai:²

- a. Letak, batas, dan luas tanah
- b. Status tanah dan orang-orang yang berhak atas tanah
- c. Pemberian surat berupa sertifikat

Selain memberikan kepastian hukum, pendaftaran tanah juga memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997 pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar. Kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.

Diterbitkannya sertifikat hak atas tanah bertujuan agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang sah

² K. Wantjik Saleh, *Hak Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977, hlm. 59

dengan alat bukti pada akhir proses pendaftaran tersebut berupa buku tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah, dan Surat Ukur.³ Menyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat merupakan tugas negara yang diselenggarakan oleh pemerintah untuk kepentingan rakyat dalam rangka memberikan status hak atas tanah di Indonesia.

Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang bertugas mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan di Negara Republik Indonesia dalam rangka menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap bidang-bidang tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden yang membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik yang berdasarkan UUPA, maupun peraturan perundang-undangan lainnya yang meliputi pengaturan, pengawasan, dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendafataran tanah, dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah-masalah pertanahan yang ditetapkan oleh Presiden.⁴

Demi membantu dan mempercepat penerbitan sertifikat tanah bagi masyarakat, Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), Sofyan A. Djalil menetapkan Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang sekaligus telah dicabut Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang

³ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm.112.

⁴ Ali Achmad Chomazah, *Seri Hukum Pertanahan III dan Seri Hukum Pernahan IV*, Pertasi Pustaka, 2002, hlm.85-86.

Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Kementerian ATR/BPN menargetkan 11 juta bidang tanah bersertifikasi pada tahun 2019. Oleh sebab itu dengan adanya Peraturan Menteri tersebut, pada tahun 2025 seluruh tanah sudah terdaftar, terpetakan, dan bersertifikat.⁵

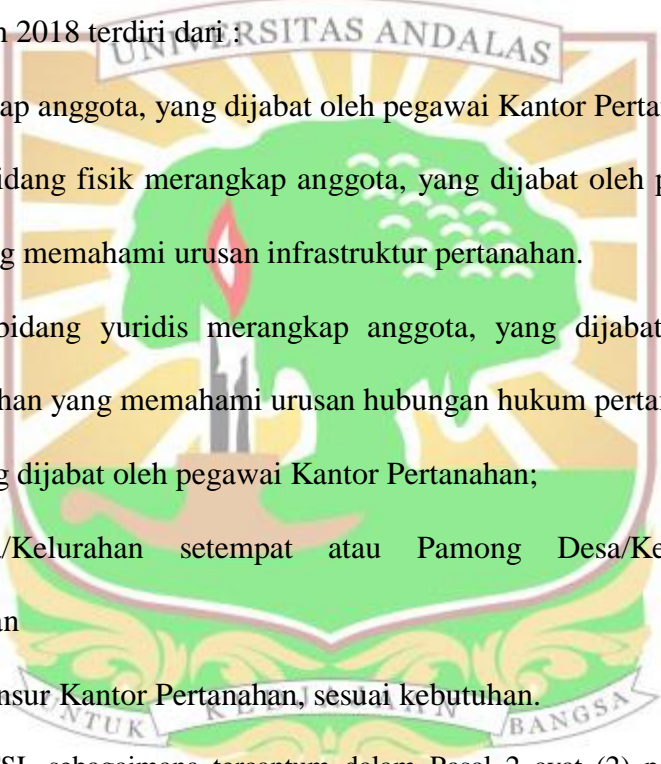
Penambahan nomenklatur lengkap setelah sistematis dalam pendaftaran tanah diatur pertamakali dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 35 tahun 2016 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), kemudian di ubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2017, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala BPN Nomor 12 tahun 2017 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, dan terakhir di ubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018. Maksud dari sistematis lengkap tersebut yaitu dilakukannya pendaftaran tanah untuk pertama kali secara serentak bagi objek pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia yang berada dalam satu wilayah desa/ kelurahan yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran fisik dan yuridis.

Ditetapkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang tersebut oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang dilatar belakangi oleh kebutuhan agar optimalnya pelaksanaan Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 28 tahun 2016 tentang Percepatan Program Nasional Agraria melalui Pendaftaran Tanah Sistematis. Serta dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara adil dan

⁵ <https://m.cnnindonesia.com> diakses pada tanggal 1 mei 2019 pukul 12.45

merata, serta mendorong pertumbuhan ekonomi negara pada umumnya dan ekonomi rakyat khususnya, perlu dilakukan percepatan pendaftaran tanah lengkap diseluruh tanah di wilayah Republik Indonesia.

Lembaga yang berwenang dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Masyarakat (pemilik hak atas tanah) serta Panitia Ajudikasi. Kepanitiaan Ajudikasi menurut Pasal 12 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 8 Tahun 2018 terdiri dari :

- 
- a. Ketua merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan;
 - b. Wakil Ketua bidang fisik merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan yang memahami urusan infrastruktur pertanahan.
 - c. Wakil Ketua bidang yuridis merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan yang memahami urusan hubungan hukum pertanahan;
 - d. Sekretaris, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan;
 - e. Kepala Desa/Kelurahan setempat atau Pamong Desa/Kelurahan yang ditunjuknya; dan
 - f. Anggota dari unsur Kantor Pertanahan, sesuai kebutuhan.

Program PTSL sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor. 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Peraturan Menteri ini bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat berlandaskan asas 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.

Untuk pendaftaran tanah di Kabupaten Solok masih banyak tanah-tanah dari masyarakat yang belum terdaftar, dimana pada 2018 diketahui bahwa dari 170.000 bidang tanah, baru 35.000 bidang tanah yang sudah memiliki sertifikat atau terdaftar. Hal ini dikarenakan masyarakat masih berpegang teguh dengan sistem adat, dimana untuk kepemilikan tanah masih menggunakan sistem komunal, yang dimaksud dengan sistem komunal adalah dimana bidang tanah merupakan tanah ulayat/tanah kaum atau suku yang diwariskan secara turun-temurun, dimiliki bersama dan tidak dapat menjadi hak milik individu-individu tanpa adanya persetujuan dari semua anggota kaum atau suku, sehingganya bidang tanah tidak dapat dilakukan pendaftaran tanpa adanya persetujuan kaum⁶. Dengan kata lain terdapat indikasi bahwa Kabupaten Solok memiliki penyalahgunaan dan/atau masyarakat di Kabupaten Solok tidak mengakui adanya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Kemudian Dalam hal pengumuman data fisik dan data yuridis menurut Pasal 26 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah 60 hari dan Pasal 24 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional 14 hari, dalam prakteknya pengumuman Data Fisik dan Data yuridis tidak dilaksanakan oleh kantor desa, Wali Nagari Maupun BPN, serta dalam hal ini juga bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 .

⁶ Mahgfiratul Ikhsan, Program Studi Administrasi Publik fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau, Implementasi Peraturan Menteri ATR/BPN dan Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 di Kabupaten Solok, hal.3. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiy5v_Iu53oAhVJfH0KHdzSClgQFjAHegQICBAB&url=https%3A%2F%2Fjom.unri.ac.id%2Findex.php%2FJOMFSIP%2Farticle%2Fdownload%2F25318%2F24531&usg=AOvVawOKLxJZYpp1ZclHbjrMZLLv

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menjadi program yang diharapkan dapat membantu mempercepat dan mempermudah proses pengurusan dan penerbitan sertifikat hak atas tanah bagi masyarakat. Namun di Kabupaten Solok masih di temui permasalahan dalam pelaksanaan program ini.

Oleh sebab itu penulis ingin membahas bagaimana Pelaksanaan penegakan norma Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap serta perilaku aparatur negara dalam interaksinya dengan masyarakat dalam Implementasi Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap serta kendala dan upaya yang di lakukan dalam pelaksanaannya. Dengan demikian penulis tertarik untuk menulis judul **“PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) di KABUPATEN SOLOK”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah di tulis penulis, maka rumusan permasalahan terdiri dari:

1. Bagaimana Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kabupaten Solok?
2. Apa saja kendala Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Solok dan bagaimana upaya penyelesaiannya?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kabupaten Solok.
2. Untuk mengetahui Kendala dan upaya yang dilakukan dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Solok?

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang ingin dicapai penulis dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk melatih kemampuan penulis dalam rangka menganalisa dan menjawab rumusan masalah dalam penelitian.
 - b. Untuk perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya, dan bidang Hukum Administrasi Negara pada khususnya terkait dengan percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis lengkap pada Kantor Pertanahan.
 - c. Untuk memberi pengetahuan kepada masyarakat mengenai pelaksanaan percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap pada Kantor Pertanahan.
 - d. Untuk memberikan kontribusi pada instansi pemerintah yang terkait dengan (Kantor Pertanahan Kabupaten Solok) dalam melakukan pelaksanaan percepatan Pendaftaran Sistematis Lengkap.
2. Secara Praktis
 - a. Untuk memberikan jawaban atas permasalahan mengenai pendaftaran tanah mengingat bahwa tanah merupakan objek yang sangat penting bagi masyarakat dan lebih mengetahui peranan dari pemerintah yang di wakili oleh Badan Pertanahan Nasional dalam mengelula administrasi pertanahan bagi masyarakat.
 - b. Untuk mengetahui bagaimana proses , tata cara, syarat dan aturan hukum yang mengatur mengenai Pendaftaran Tanah bagi masyarakat yang ingin mendaftarkan tanah nya.

- c. Untuk memerikan masukan pemikiran kepada pemerintah maupun Badan Pertanahan Nasional dalam menyikapi permasalahan dalam proses pendaftaran tanah khususnya di Kabupaten Solo

E. Metode Penelitian

Tahap yang dilakukan sebelum penulisan sebelum penelitian, penulis menggunakan dan melaksanakan penelitian dengan memakai metode sebagai berikut:

1. Pendekatan Penelitian

Metode Penelitian ini menggunakan pendekatan masalah secara yuridis sosiologis atau empiris, yaitu pendekatan dengan melihat norma yang ada dan terjadi atau yang terdapat di dalam masyarakat.⁷ Melakukan analisis terhadap persoalan-persoalan yang muncul di tengah masyarakat penulis menitikberatkan terhadap ketentuan perundang-undangan agar dapat menjawab permasalahan hukum secara hukum positif dengan mempelajari hukum tersebut sebagai segala gejala sosial.⁸

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk memaksimalkan sesuatu yang sistematis, faktual, dan akurat terhadap data-data yang penulis peroleh dari daerah-daerah tertentu. Dalam hal ini menggambarkan tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Kabupaten Solok.

⁷ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm.30.

⁸ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 46.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis data

1) Data Primer

Data primer adalah data yang di peroleh secara langsung dari hasil penelitian di lapangan bersumber dari pihak-pihak terkait yang berhubungan dengan penelitian. Data ini dapat diperoleh melalui wawancara yaitu melakukan tanya jawab dengan pihak yang terkait dalam proses Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Solok.

2) Data Skunder

Data skunder adalah data yang telah diperoleh dengan penelitian kepustakaan. Data ini bersumber dari bacaan yang berhubungan dengan pembahasan proposal penelitian ini. Data skunder ini berguna sebagai penjelasan bagi bahan yang dapat dari lapangan atau data primer yang belum diolah.

Data Skunder terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas.⁹ Bahan-bahan penelitian yang berasal dari peraturan-peraturan dan ketentuan yang berkaitan dengan judul dan permasalahan antara lain:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
4. Peraturan Menteri Nomor. 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

⁹ *Ibid*, hlm. 47.

2) Bahan Hukum Skunder

Bahan hukum skunder adalah bahan-bahan yang berasal dari literatur-literatur/ hasil penelitian berupa:

1. Berbagai bahan/ buku bacaan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah ini.
2. Keterangan para pakar, hasil penelitian yang dipublikasikan, jurnal hukum, makalah dan lain sebagainya.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah kamus-kamus hukum yang membantu menerjemahkan istilah hukum yang dipergunakan dalam pembahsan.

b. Sumber Data

Sumber data penelitian ini dilakukan melalui dua tahapan, antara lain :

1) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Data yang di dapat merupakan hasil penelitian yang bersumber dari kepustakaan meliputi data yang ada pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dan buku-buku hukum.

2) Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Data yang didapat merupakan hasil penelitian langsung dari lapangan seperti mengambil data pada instansi terkait yang berhubungan dengan penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Dalam penelitian ini wawancara di lakukan untuk memperoleh data pendukung dari studi dokumen yang telah dilakukan oleh penulis. Wawancara di

lakukan dengan cara tanya jawab secara langsung dimana semua pertanyaan di susun secara sistematis, jelas dan terarah, serta di tunjukan kepada pihak yang berkaitan dengan objek penelitian.¹⁰ Wawancara dilakukan melalui wawancara semi struktur (*semistrukture interview*) dimana pertanyaan tersebut lebih dahulu telah dibuatkan pertanyaan yang peneliti baru dapatkan setelah wawancara dengan narasumber. Wawancara dilakukan pada Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Solok.

b. Studi Dokumen

Teknik ini digunakan untuk mengumpulkan data sekunder berpendapat-pendapat atau tulisan para ahli atau pihak lain berupa informasi baik dalam bentuk formal atau dalam bentuk naskah resmi. Studi dokumen ini dilakukan dengan cara mempelajari dan menganalisis bahan-bahan tertulis yang di dapatkan dalam hukum primer seperti undang-undang, peraturan pemerintah dan sebagainya, serta untuk mendapatkan data skunder yaitu data yang di dapat dari studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data dan menganalisis bahan-bahan kepustakaan atau data tertulis, terutama yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

5. Analisis Data

a. Editing

Maksudnya adalah data yang diperoleh melalui wawancara dan studiliteratur akan diteliti kembali untuk memastikan, apakah data tersebut sudah cukup baik guna meningkatkan kualitas data yang hendak diolah dan dianalisis.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 69.

b. Teknik Analisis Data

Terhadap semua data dan bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian baik yang melalui studi kepustakaan maupun studi lapangan akan diolah, disusun dan dianalisis secara yuridis dan di deskripsikan (digambarkan) secara kualitatif. Analisis kualitatif adalah suatu analisa data yang dilakukan dengan cara menjelaskan data-data berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, pendapat ahli dan pengetahuan penulis sendiri.

