

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu karunia dari Tuhan dan sangat erat hubungannya dengan kehidupan manusia sehari-hari. Setiap orang memerlukan tanah tidak hanya pada masa hidupnya, bahkan ketika telah meninggalpun manusia masih berhubungan dengan tanah. Tanah bisa dijadikan sarana dalam mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan dari negara untuk mengaturnya. Hal ini sesuai dengan amanat konstitusi yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi, “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki makna bahwa negara memiliki kewenangan dalam menetapkan garis kebijakan nasional dibidang pertanahan sebagai salah satu unsur sumber daya alam yang ada. Sehingga, pada tanggal 24 September 1960 disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria sebagai landasan yuridis dalam menindaklanjuti amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria juga menjadi landasan dalam penyelenggaraan kebijakan pengelolaan tanah.

Tanah adalah bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah merupakan salah satu objek yang diatur oleh Hukum Agraria. Dilihat dari aspek yuridisnya, tanah yang diatur dalam Hukum Agraria yaitu yang berkaitan

langsung dengan hak atas tanah yang merupakan bagian permukaan bumi. Permukaan bumi yang disebut tanah dapat diberikan kepada dan bisa dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum.¹ Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.²

Tanah memiliki arti yang penting bagi kehidupan manusia seperti tanah digunakan untuk lahan pertanian, peternakan, perkebunan sebagai sumber mata pencaharian mereka, sehingga tidak mengherankan jika setiap manusia berlomba-lomba untuk memiliki dan mengusainya. Namun, seringkali hal ini menimbulkan permasalahan dalam kehidupan bermasyarakat, seperti masalah batas kepemilikan tanah yang dipermasalahkan oleh masyarakat yang belum memiliki tanda bukti kepemilikan atau sertipikat tanah. Oleh sebab itu, penting bagi setiap pemilik hak atas tanah untuk melakukan pencatatan hak atau pendaftaran tanah seperti yang diwajibkan oleh hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia.³

Kepastian hukum penting untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang adil, karena dapat menghindarkan pelanggaran yang dapat dilakukan oleh masyarakat ataupun penegak hukum dan dapat terhindar dari terjadinya sengketa dan konflik. Oleh sebab itu, diperlukan kaidah hukum untuk mengatur tatanan kehidupan bermasyarakat, seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam

¹ H.M.Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hal 7

² Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Prenada Media Group, Jakarta 2012, hal 10

³ Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djembatan, Jakarta, 1999, hal 5

Pasal 19 ayat (1) yang menyatakan untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Sebagai ketentuan pelaksanaan dari Pasal 19 ayat (1) UUPA, diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas tanah, Undang-Undang Pokok Agraria telah menggariskan adanya keharusan untuk melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia.⁴

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah :

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-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-hak tertentu yang membebaninya”.

Pendaftaran tanah diselenggarakan bertujuan agar pihak-pihak yang bersangkutan dapat mengetahui status atau kedudukan hukum dari tanah yang dihadapinya, letak, luas dan batas-batasnya, siapa yang punya dan beban apa yang ada di atasnya.⁵ Bukti dari tanah tersebut telah terdaftar yaitu adanya

⁴ Lihat Konsideran Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁵ Effendu Perangin, *Hukum Agraria Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1991, hal 95

sertipikat tanah yang sekaligus berfungsi sebagai bukti penguasaan atau pemilikan pemegangnya atas tanah tersebut.⁶

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.⁷ Hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok melalui Pasal 19 bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah untuk seluruh wilayah Republik Indonesia dan adanya sertipikat hak atas tanah merupakan bukti yang kuat mengenai penguasaan atau pemilikan tanah.⁸

Pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pemerintah telah mencanangkan program percepatan pendaftaran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat menjadi PTSL. PTSL dilaksanakan sampai dengan tahun 2025 sebagai amanat dari Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam rangka terdaftarnya seluruh bidang tanah di wilayah negara Indonesia. Hal ini bisa dilihat dari adanya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis

⁶ F.X. Sumarja, *Hukum Pendaftaran Tanah Edisi Revisi*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2015, hal 18

⁷ Moh. Hatta, *Bab-bab Tentang Perolehan dan Hapusnya Hak Atas Tanah*, Liberty, Yogyakarta, 2014, hal 38

⁸ F.X. Sumarja, *Problematika Kepemilikan Tanah Bagi Orang Asing*, Indepth Publishing, Bandar Lampung, 2012, hal 9

Lengkap yang telah ditanda tangani oleh Presiden Jokowi pada 13 Februari 2018.

Untuk mendukung pelaksanaan PTSL diseluruh Wilayah Indonesia, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menyelenggarakan program Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Program PTSL bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas tanah kepada pemegang hak atas tanah melalui diterbitkannya sertifikat, karena selama ini seringkali terjadi sengketa atas lahan di wilayah Indonesia yang disebabkan belum adanya bukti kepemilikan hak atas tanah.

Menurut Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, PTSL adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.⁹

Menurut Pasal 4 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun

⁹ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, PTSL dilakukan dengan tahapan-tahapan berikut :¹⁰

- a. Perencanaan;
- b. Penetapan lokasi;
- c. Persiapan;
- d. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;
- e. Penyuluhan;
- f. Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;
- g. Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;
- h. Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya;
- i. Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
- j. Pembukuan hak;
- k. Penerbitan sertifikat hak atas tanah;
- l. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan
- m. Pelaporan

Menurut Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, juga menyebutkan tahapan-tahapan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (4) yang dilaksanakan sesuai objek, subjek, alas hak, dan proses serta pembiayaan kegiatan PTSL.

Program PTSL merupakan wujud pelaksanaan kewajiban pemerintah agar tercapainya kepastian dan perlindungan hukum atas kepemilikan pemegang hak atas tanah. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan

¹⁰ Ibid

Pertanahan Nasional (ATR/BPN) menargetkan pada tahun 2025, seluruh bidang tanah di wilayah Indonesia sudah terdaftar melalui program PTSL. Program PTSL sudah berjalan sejak tahun 2017. Selama periode tahun 2017 hingga tahun 2020, PTSL mampu mendaftarkan kurang lebih 86 juta bidang tanah diseluruh wilayah Indonesia dan bersisa 40 juta bidang tanah yang harus diselesaikan hingga tahun 2025.¹¹ Produk yang dihasilkan melalui PTSL ada dua yaitu Peta Bidang Tanah (PBT) dan Sertipikat Hak Atas Tanah (SHAT).

Dalam rangka memberi kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah didalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, ditegaskan mengenai sejauh mana kekuatan pembuktian sertipikat yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA. Untuk itu, diberikan ketentuan bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan didalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam hal perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum didalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan (Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 32 ayat (1) dan (2)).

Kota Bukittinggi adalah salah satu daerah yang berada di wilayah Provinsi Sumatera Barat yang mana kota tersebut masih berada dalam suatu sistem adat Minangkabau yang cukup dominan yang didalamnya melekat sistem kepemilikan tanah secara komunal yang dikenal dengan tanah milik kaum atau tanah ulayat. Tanah ulayat merupakan tanah milik komunal pada

¹¹ Kontan.co.id, *Kementerian ATR/BPN Targetkan Program PTSL di seluruh Indonesia Tuntas* 2025, diakses melalui, <https://nasional.kontan.co.id/news/kementerian-atrbpn-targetkan-program-pts-l-di-seluruh-indonesia-tuntas-2025> , pada Kamis, 10 Maret 2022

persekutuan masyarakat hukum adat yang tidak terbagi dan diberikan dalam bentuk penguasaan dan pemanfaatan berupa hak pakai menurut adat.

Hak ulayat merupakan hak yang bersifat komunal dari masyarakat hukum adat di Indonesia untuk menguasai dan mengelola suatu wilayah tertentu sebagai lapangan kehidupan dalam rangka mendukung kelangsungan hidup anggota masyarakatnya sendiri. Setiap anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan berhak dengan bebas mengolah dan memanfaatkan tanah dan sumber daya alam yang ada dalam kawasan mereka, dan orang lain tidak berhak kecuali atas izin dari masyarakat itu sendiri.¹² Didalam sistem yang demikian pelepasan hak milik tanah tidak dapat dilakukan begitu saja oleh seseorang tanpa dipenuhi persyaratan dan keputusan yang memungkinkan untuk itu. Oleh karena itu dirasa penting untuk melakukan penelitian terkait pelaksanaan PTSL di Kota Bukittinggi.

PTSL di Kota Bukittinggi pertama kali dilaksanakan pada tahun 2017. Pada tahun 2021, Kota Bukittinggi mendapatkan jatah kuota sebesar 1000 PBT dan 725 SHAT dari pengadaan program PTSL.¹³ Pada tahun 2021, wilayah yang menjadi target bagi Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi untuk melaksanakan PTSL yaitu Kelurahan Sapiran (Kecamatan Aur Birugo Tigo Baleh), Kelurahan Manggis Ganting dan Kelurahan Campago Guguk Bulek (Kecamatan Mandiingin Koto Selayan).¹⁴ PTSL dilaksanakan di Kota Bukittinggi bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa batas, agar adanya batas yang jelas akan kepemilikan bidang tanah, memberikan kepastian hukum, meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan untuk terciptanya peta lengkap

¹² Kurnia Warman, *Hukum Agraria Dalam Masyarakat Majemuk : Dinamika Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara di Sumatera Barat, HuMa*, Jakarta, 2010, hal 39

¹³ Wawancara dengan Ibu Lina, Pegawai Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi, 9 Maret 2022

¹⁴ Ibid

kelurahan yang memudahkan pemangku kepentingan untuk memberikan informasi terhadap bidang tanah.¹⁵

Menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, sengketa pertanahan adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum atau lembaga yang tidak berdampak luas. Keberadaan dari sengketa pertanahan karena adanya kepentingan seorang individu atau badan hukum terhadap tanah.¹⁶ Keberadaan objek tanah yang saling diperebutkan oleh dua pihak atau lebih disebabkan karena adanya perbedaan persepsi atau cara pandang terhadap siapa yang berhak terhadap tanah tersebut.

Contoh kasus sengketa batas tanah yang terjadi dalam pelaksanaan PTSL di Bukittinggi yaitu terjadi di daerah Tarok Dipo. Kasus ini disebabkan karena penggugat atas nama Bapak Marjohan keberatan dikarenakan tanah yang diajukan PTSL masuk ke wilayah tanah yang dikuasainya.¹⁷ Beliau meminta untuk dilakukan pemancangan ulang yang disepakati bersama dengan pemilik tanah sepadan. Pak Marjohan keberatan terhadap permohonan PTSL yang diajukan oleh Saudari Rosmaini yang berbatasan dengan tanah beliau karena pada saat pengukuran dilapangan, pemilik tanah sepadan tidak pernah diundang/ mengetahui/ menandatangani/ menghadiri/ menyetujui posisi pemasangan pancang tanah. Posisi salah satu pancang saat ini, berada pada lokasi tanah milik pihak yang berkeberatan. Oleh sebab itu, pihak yang berkeberatan menyatakan bahwa pancang tersebut harus disepakati kembali

¹⁵ Ibid

¹⁶ Agita Fernanda, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Di Kantor Pertanahan Kabupaten Solok Selatan*, Tesis, Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, 2021, hal 3

¹⁷ Wawancara dengan Bapak Panji, Pegawai Kantor Badan Pertanahan Kota Bukittinggi, 25 April 2022

antara pihak pemohon dengan pemilik tanah sepadan dan agar dilakukan pengukuran ulang yang dihadiri oleh pemilik tanah sepadan.

Kasus kedua terkait sengketa kepemilikan. Sengketa kepemilikan terjadi karena masing-masing pihak merasa berhak atas tanah yang menjadi obyek sengketa. Hal ini terjadi di wilayah Puhun Tembok, Bukittinggi. Kasus ini berawal dari adanya gugatan keberatan yang dilakukan oleh Andra Djunaidy ke Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi terhadap pengumuman permohonan pengakuan/penegasan hak yang diajukan oleh Bapak Yunahar selaku mamak kepala waris terhadap tanah yang terdapat di Puhun Tembok. Bapak Andra menyatakan keberatan dan menolak atas pengakuan/penguasaan hak yang diajukan, karena bertentangan dengan data dan fakta yang ia miliki.

Terlepas dari adanya sengketa batas tanah yang terjadi dalam pelaksanaan PTSL dan sengketa kepemilikan, pada tahun 2021 pelaksanaan PTSL di Kota Bukittinggi mampu mencapai target yang menghasilkan 1000 PBT dan 725 SHAT. Walaupun dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa hambatan. Berdasarkan hal tersebut, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian yang berjudul **“Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Bukittinggi”**.

B. Rumusan Masalah

Pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana proses pelaksanaan kegiatan PTSL di Kota Bukittinggi?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa pendaftaran tanah dalam pelaksanaan PTSL di Kota Bukittinggi?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang dilakukan setelah dikaitkan dengan rumusan masalah yaitu :

1. Untuk mengetahui bagaimana proses pelaksanaan PTSL Di Kota Bukittinggi.
2. Untuk mengetahui bagaimana penyelesaian sengketa pendaftaran tanah dalam pelaksanaan PTSL di Kota Bukittinggi.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah pengetahuan ilmu hukum khususnya hukum pertanahan dalam hal pendaftaran tanah.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dan pemerintah sebagai acuan yuridis dalam melakukan pendaftaran tanah.
- b. Hasil penelitian ini bisa menjadi bahan referensi oleh pembaca, baik oleh mahasiswa, dosen dan masyarakat umum.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan mengenai penelitian yang berkaitan dengan “Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Bukittinggi”, namun permasalahannya dan bidang kajiannya berbeda yaitu:

1. Tesis yang ditulis oleh Fsnni Damara Arif yang berjudul “Analisis Yuridis Pelaksanaan Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Program Kerja Tahun 2017-2018 pada Kantor Pertanahan Kota Medan.”

Penelitian ini membahas terkait pelaksanaan PTSL di Kota Medan dimana pada tahun 2017 realisasi dari pelaksanaan PTSL mencapai 80% yang mengindikasikan bahwa upaya yang dilakukan oleh BPN Medan cukup berhasil, walaupun dalam pelaksanaannya di lapangan masih menemui beberapa hambatan.¹⁸ Rumusan masalah penelitian ini yaitu (1) Bagaimana pengaturan hukum percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap? (2) Bagaimana pendaftaran tanah sistematis lengkap sebagai percepatan persertipikatan tanah? Dan (3) Bagaimana pelaksanaan percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kota Medan?

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan hukum mengenai program PTSL di Kota Medan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kota Medan dilakukan sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Secara umum, pelaksanaan PTSL di Medan sudah berjalan dengan baik namun dalam pelaksanaannya masih dijumpai kendala dilapangan seperti banyaknya pemilik tanah yang tidak berada ditempat, kurangnya kesadaran masyarakat untuk mengikuti PTSL dan kendala petugas PTSL dalam menentukan batas tanah yang akan diukur.¹⁹

2. Tesis yang ditulis oleh Bunga Desyana Pratami yang berjudul “Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi (Studi Di Kantor Pertanahan Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta)”.

¹⁸ Fanni Damara Arif, *Analisis Yuridis Pelaksanaan Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Program Kerja Tahun 2017-2018 pada Kantor Pertanahan Kota Medan*, Tesis, Universitas Sumatera Utara Medan, 2018, hal 26

¹⁹ Ibid, hal 118

Penelitian ini membahas terkait penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.²⁰ Rumusan masalah pada penelitian ini yaitu (a) Bagaimana pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Kabupaten Bantul? Dan (b) Apa faktor penghambat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul ?

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi pada ketiga kantor yang menjadi sampel penelitian adalah sebagian dari aturan mengenai mediasi sudah diterapkan, namun ada beberapa yang belum sesuai dengan aturan, yaitu pertama, ketentuan Pasal 38 ayat (2) PMATR/KBPN Nomor 11 Tahun 2016 tentang penyelesaian kasus pertanahan yang menyatakan bahwa pelaksanaan mediasi paling lama 30 hari. Namun, dalam pelaksanaannya mediasi dilakukan lebih dari 30 hari. Kedua, pasal 39 ayat (1) PMATR/KBPN Nomor 11 Tahun 2016 tentang penyelesaian kasus pertanahan yang mengatur tentang peserta mediasi terdiri dari tim pengolah, pejabat kementerian, mediator, apra pihak dan pakar atau ahli yang terkait. Dalam pelaksanaannya peserta mediasi cukup terdiri dari mediator dan para pihak, pakar atau ahli terkait dapat pula dihadirkan jika diperlukan. Faktor penghambat dalam penyelesaian sengketa yaitu pihak yang tidak beritikad baik dalam proses mediasi, yaitu seringkali mengulur-ulurkan waktu, rendahnya

²⁰ Ibid, hal 11

tingkat partisipasi pihak yang bersengketa dalam menyelesaikan sengketa tanah dan masih kurangnya tenaga mediator dari pihak BPN.²¹

3. Tesis yang ditulis oleh Aandri Wardi yang berjudul “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Untuk Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Adat Di Kabupaten Kampar”.

Tanah adat dalam istilah hukum pertanahan dikenal dengan pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Kedua kegiatan ini tidak perlu didahului dengan proses jual beli. Pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimanakah proses pengadaan alas hak terhadap hak atas tanah adat dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Kampar, bagaimanakah pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap untuk kepastian hukum hak atas tanah adat di Kabupaten Kampar dan bagaimanakah penyelesaian sengketa terhadap hak atas tanah adat dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Kampar.²²

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pengadaan alas hak terhadap hak atas tanah adat dalam PTSL di Kabupaten Kampar banyak terjadi permasalahan dikarenakan alas hak menjadi penting karena dasar bukti kepemilikan atas tanah selain sertifikat adalah alas hak. Alas hak juga dijadikan sebagai dasar untuk pendaftaran tanah. Pelaksanaan PTSL untuk kepastian hukum hak atas tanah adat di Kabupaten Kampar tidak sesuai dengan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dikarenakan masih banyak kendala dan masalah yang

²¹ Ibid, hal 11

²² Aandri Wardi, *Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Untuk Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Adat Di Kabupaten Kampar*, Tesis, Universitas Andalas, 2020, hal 3

terjadi di lapangan. Penyelesaian sengketa terhadap hak atas tanah dalam PTSL di Kabupaten Kampar dilakukan melalui mediasi.²³

4. Tesis yang ditulis oleh Muhammad Fajri Syafrizka, yang berjudul “Penyelesaian Sengketa Pertanahan Oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Padang”.

Sengketa pertanahan yang terjadi bisa muncul antara masyarakat dengan masyarakat dan masyarakat dengan pemerintah. Setiap sengketa pertanahan yang terjadi bisa diselesaikan dengan norma dan aturan yang ada. Adanya ketentuan dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, khususnya proses penyelesaian sengketa atau konflik terkait pertanahan maka kedepannya dapat diselesaikan salah satu caranya melalui mediasi.²⁴

Rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu (a) Bagaimanakah penyelesaian sengketa pertanahan oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Padang ? (b) Apa saja kendala yang ditemui dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Padang ?

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa pertanahan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Padang dilakukan berdasarkan kewenangan yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No.11 Tahun 2016 melalui tahapan paparan dan mediasi. Kendala yang ditemui dalam penyelesaian sengketa pertanahan oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Padang adalah ketidakhadiran dari salah satu pihak dalam acara mediasi yang

²³ Ibid

²⁴ Muhammad Fajri Syafrizka, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Padang*, Tesis, Universitas Andalas, 2019, hal 5

telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional sehingga menghambat proses mediasi.²⁵

5. Tesis yang ditulis oleh Syafrizal, yang berjudul “Pendaftaran Tanah Pusako Tinggi Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Padang”.

Program PTSL memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam melengkapi alas hak khususnya bagi masyarakat yang tidak memiliki bukti hak. Alas hak tersebut berupa surat pernyataan tertulis tentang penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik oleh yang bersangkutan dan diketahui oleh dua orang saksi, yang selanjutnya disebut surat sporadik bidang tanah.²⁶

Rumusan masalah tesis ini yaitu (a) Bagaimana pembuatan alas hak dalam program PTSL atas tanah pusako tinggi di Kecamatan Pauh Kota Padang, (b) Bagaimana pelaksanaan PTSL terhadap tanah pusako tinggi di Kecamatan Pauh Kota Padang, (c) Permasalahan apa yang timbul dalam pelaksanaan PTSL terhadap pusako tinggi dan bagaimana cara mengatasi permasalahan tersebut.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran ninik mamak sangat besar dalam pendaftaran tanah pusako tinggi karena ninik mamak harus menandatangani alas hak atas tanah dan ranji dengan diketahui oleh KAN, karena dengan begitu tertib administrasi penggunaan, pemanfaatan dan pemilikan hak atas tanah ulayat akan teratur dan terjaga. Kendala dalam pendaftaran tanah pusako tinggi melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap yaitu masyarakat belum berkenan untuk mendaftarkan tanahnya melalui kegiatan PTSL karena status tanah mayoritas merupakan kepemilikan bersama

²⁵ Ibid, hal 96

²⁶ Syafrizal, *Pendaftaran Tanah Pusako Tinggi Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Padang*, Tesis, Universitas Andalas, 2021, hal 3

(komunal), banyak bidang tanah dikuasai/dimiliki oleh orang-orang yang bertempat tinggal jauh dari letak tanah sehingga menyulitkan petugas PTSL melakukan identifikasi pemilikan/penguasaan, beban biaya tinggi dalam penyiapan dokumen yuridis yang dilegalisasi oleh mamak penghulu adat/Ketua Kerapatan Adat Nagari. Upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala pendaftaran tanah pusako tinggi melalui PTSL yaitu Pendaftaran secara komunal (atas nama kaum/bersama). Melakukan pengukuran dengan pola sapu bersih dengan didampingi oleh Puldadis dan turun langsung secara bersamaan, mengoptimalkan peran RT/RW.²⁷

F. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teori

a. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentaun atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar.

Kepastian hukum secara normative adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas berarti tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.

²⁷ Ibid

Menurut Hans Kelsen, hukum merupakan sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat. Aturan-aturan tersebut menjadi batasan bagi masyarakat dalam melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.²⁸

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.²⁹

Ajaran tentang kepastian hukum berasal dari ajaran yuridis dogmatik yang didasarkan pada aliran positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, karena bagi penganut pemikiran ini hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Menurut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hal 158

²⁹ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal 23

bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.³⁰

Menurut Gustav Radbruch tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dan dapat dikatakan upaya untuk mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan dan penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan terjadi jika melakukan tindakan hukum itu karena kepastian sangat diperlukan untuk mewujudkan keadilan. Kepastian merupakan salah satu ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum khususnya untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang.³¹

b. Teori Penyelesaian Sengketa

Sengketa merupakan sesuatu yang menyebabkan terjadinya perbedaan pendapat antara dua pihak atau lebih yang berselisih perkara dalam pengadilan.³² Sengketa disebabkan oleh banyak faktor, seperti faktor kepentingan, faktor ekonomi, budaya dan sebagainya.

Menurut Laura Nader dan Harry F. Todd Jr, terdapat 7 teori terkait penyelesaian sengketa, yakni :³³

³⁰ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hal 82-83

³¹ Cst Kansil, *Kamus Istilah Hukum*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2009, hal 385

³² Sudarsono, *Kamus Hukum*, Cetakan ke-3, Jakarta : Rineka Cipta, 2002, hal 433

³³ Laura Nader & Harry F. Todd Jr, *The Disputing Process Law in Ten Societies*, New Columbia University Press, 1978, hal 9-11

1. *Lumping it* (membiarkan saja), oleh pihak yang merasakan perlakuan tidak adil dalam memperjuangkan tuntutan. Ia mengabaikan masalah-masalah yang menimbulkan tuntutan. Hal ini didasari karena faktor minimnya informasi yang ia miliki tentang bagaimana proses dalam mengajukan keluhan ke pengadilan dan kurangnya akses ke lembaga peradilan atau bahkan sengaja tidak diproses ke pengadilan dikarenakan akan menimbulkan kerugian yang lebih besar daripada keuntungannya.

2. *Avoidance* (mengelak), yakni pihak yang merasa dirugikan, memilih untuk mengurangi hubungan-hubungan dengan pihak yang merugikannya, misal kan terjadi dalam hubungan bisnis. Perbedaan dengan metode yang pertama (*lumping it*) yaitu jika metode pertama hubungan terus berlangsung, namun isunya dianggap sudah selesai. Sedangkan dalam bentuk kedua, pihak yang merasa dirugikan mengelakannya. Metode pertama, hubungan pihak tetap diteruskan, namun pada metode kedua hubungan kedua belah pihak yang bersengketa dapat dihentikan sebagian atau seluruhnya.

3. *Coercioni* (paksaan), dimana salah satu pihak memaksakan pemecahan kepada pihak lain. Biasanya tindakan yang digunakan memaksakan ancaman untuk menggunakan kekerasan.

4. *Negotiation* (perundingan), yaitu kedua belah pihak saling berhadapan dan sepakat untuk tidak melibatkan pihak ketiga.

5. *Mediation* (mediasi), yaitu terdapat peran dari pihak ketiga untuk menyelesaikan pihak yang berselisih pendapat untuk mencapai sebuah kesepakatan.
6. *Arbitration* (arbitrase), yaitu kedua pihak yang bersengketa sepakat untuk meminta perantara kepada pihak ketiga, arbitrator dan mereka sepakat terhadap hasil dari keputusan arbitrator tersebut.
7. *Adjudication* (peradilan), yaitu adanya wewenang yang dimiliki oleh pihak ketiga untuk mencampuri pemecahan masalah tersebut. Pihak ketiga juga memiliki hak dalam membuat keputusan dan menegakkan keputusannya tersebut.

Proses penyelesaian sengketa bisa dilakukan dengan dua cara. Pertama, dengan *litigasi*, yaitu penyelesaian sengketa yang dilaksanakan dengan proses beracara di pengadilan karena pengadilan dimana semua pihak yang bersengketa saling mempertahankan hak-haknya dimuka pengadilan. Hasil akhir dari penyelesaian sengketa melalui litigasi atau pengadilan yaitu *win-lose solution*.³⁴

Kedua, penyelesaian sengketa melalui non-litigasi. Penyelesaian non litigasi adalah penyelesaian sengketa yang dilandasi dengan prinsip itikad baik oleh kedua pihak dengan bekerja untuk menemukan *win-win solution*.³⁵ Melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1990 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Pasal 1 butir 10 menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa diluar pengadilan bisa dilaksanakan dengan konsultasi, mediasi, konsiliasi, dan negosiasi.

³⁴ Diakses melalui <https://eprints.uny.ac.id/22029/4/4.BAB%20II.pdf>, hal 4

³⁵ Diakses melalui http://repository.uma.ac.id/bitstream/123456789/714/5/121803008_file%205.pdf, hal 32

c. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual berisikan batasan-batasan tentang terminologi yang terdapat dalam judul dan ruang lingkup penelitian *Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Bukittinggi*”.

a. Pelaksanaan yaitu dalam hal proses dan cara melaksanakan.³⁶

Pelaksanaan juga diartikan sebagai usaha yang dilakukan dalam rangka mewujudkan suatu program dalam kenyataannya.

b. Kegiatan yaitu sebuah aktifitas atau pekerjaan.³⁷

c. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah diseluruh 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.³⁸

d. Kota Bukittinggi adalah salah satu kota di Provinsi Sumatera Barat.

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Pendekatan penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris, yaitu suatu penelitian yang menggunakan metode pendekatan terhadap masalah

³⁶ Em Zul Fajri dan Ratu Aprilia Senja, *Kamus Bahasa Indonesia*, Difa Publisher, Jakarta 2004, hal 508

³⁷ Peter Salim & Yeni Salim, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Kontemporer*, Jakarta : Modern English Press, 1991, hal 475

³⁸ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

dengan melihat norma-norma hukum yang berlaku, kemudian dihubungkan dengan fakta-fakta hukum yang terdapat dilapangan.

Sedangkan jenis penelitian ini bersifat *deskriptif* yang bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.³⁹

2. Jenis dan Sumber Data

Secara umum jenis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari responden (objek penelitian). Dalam hal ini penulis memperoleh data melalui penelitian lapangan dengan melakukan wawancara kepada responden, diantaranya Kasubsi Pendaftaran Hak Tanah di Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi dan masyarakat pemohon.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh melalui data yang telah diteliti dan dikumpulkan oleh pihak lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan. Sumber data sekunder berasal dari bahan hukum yang meliputi :

1) Bahan Hukum Primer

³⁹ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cet VI, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2012, hal 25

Yaitu bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi individu atau masyarakat yang dapat membantu dalam penelitian yang sedang dilakukan yaitu :

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

d) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu dalam menganalisa dan memahami bahan hukum primer seperti :

a) Hasil penelitian terdahulu

b) Teori-teori dan karya tulis dari kalangan hukum lainnya, serta makalah dan artikel yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum

primer dan sekunder, yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mempermudah pengumpulan data dalam penelitian ini, maka teknik pengumpulan data dilakukan sebagai berikut :

- a. Wawancara semi terstruktur yaitu metode pengumpulan data yang digunakan untuk mendapatkan keterangan-keterangan secara lisan melalui tanya jawab secara terstruktur kepada pihak terkait. Adapun sampel dalam penelitian ini yaitu Kasubsi Pendaftaran Hak Tanah di Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi.
- b. Studi dokumen yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mempelajari kasus-kasus yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Pengolahan Data dan Analisis Data

Pengolahan data merupakan kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data sehingga siap untuk dianalisis.⁴⁰ Setelah data yang diperoleh lengkap dan dikumpulkan, maka tahap selanjutnya adalah analisis data, mempelajari dan meneliti sebagai suatu yang utuh, sehingga data tersebut nanti dapat menjawab rumusan masalah yang penulis buat. Analisis dilakukan melalui metode deskriptif kualitatif yaitu uraian-uraian yang dilakukan terhadap data-data yang terkumpul dalam bentuk kalimat yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan, pandangan aparat penegak hukum dan lainnya.

⁴⁰ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hal 12

