

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah mempunyai arti penting bagi kehidupan bangsa Indonesia. Hal ini dikarenakan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara agraris, sehingga setiap kegiatan yang dilakukan oleh sebagian besar rakyat Indonesia senantiasa membutuhkan dan melibatkan soal tanah. Bahkan pada sebagian masyarakat, tanah dianggap sebagai sesuatu yang sakral, karena di sana terdapat simbol status sosial yang dimilikinya. Mengingat arti pentingnya tanah bagi kelangsungan hidup masyarakat maka diperlukan pengaturan yang lengkap dalam hal penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan pembuatan hukum yang berkaitan dengan hal tersebut. Semua ini bertujuan untuk menghindari terjadinya persengketaan tanah baik yang menyangkut pemilikan maupun perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemiliknya.

Dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 disebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, oleh karena itu tentu harus adanya suatu aturan hukum yang memberikan suatu jaminan kepastian hukum mengenai pendaftaran tanah di Negara Republik Indonesia. Sebagai landasan utama pembangunan nasional dalam bidang pertanahan, sesuai dengan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “bumi, air dan seluruh kekayaan alam yang

terkandung dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat." Dengan menyadari bahwa tanah merupakan aset paling penting dalam kehidupan manusia terutama tempat tinggal dan mata pencaharian, maka semakin dirasakan pula perlunya penataan dan penertiban di bidang pertanahan agar fungsi tanah dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya dan sebaik-baiknya bagi kepentingan seluruh rakyat di wilayah yang bersangkutan.

Dengan menyadari akan arti pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, juga semakin meningkatnya kebutuhan manusia akan tempat tinggal, tempat berusaha di bidang pertanian maupun perekonomian sebagai sumber mata pencaharian, maka semakin dirasakan pula perlunya penataan dan penertiban di bidang pertanahan agar fungsi tanah dapat dimanfaatkan sebesar – besarnya dan sebaik – baiknya bagi kepentingan seluruh rakyat didalam wilayah yang bersangkutan. Untuk memperoleh kepastian hukum dan kepastian akan hak atas tanah Undang-Undang Agraria No. 5 Tahun 1960 telah meletakkan kewajiban kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada diseluruh Indonesia, disamping bagi pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.¹

Jaminan kepastian hukum ini tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, yang berbunyi sebagai berikut:

“Untuk menjamin kepastian hukum hak dan tanah oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik

¹ Djoko Prakosa dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hlm. 19.

Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pendaftaran tersebut 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.“

Ketetapan diatas mengandung pengertian bahwa hal-hal yang menyangkut kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah harus diikuti dengan kegiatan pendaftaran tanah baik yang dimiliki oleh masyarakat maupun oleh Badan Hukum ke Kantor Pertanahan guna mendapatkan kepastian hukum hak atas tanah yang dikuasainya atau yang dimilikinya.

Dalam Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah memberikan pengertian mengenai pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukaan dan pengkajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk petaa dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pendaftaran atas bidang tanah di selenggarakan agar mendapatkan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah maupun pihak lain yang berkepentingan dengan tanah. Dengan telah melakukan pendaftaran dan mendapatkan sertipikat, pemegang hak atas tanah memiliki bukti yang kuat atas tanah tersebut. Diadakannya pendaftaran tanah akan membawa akibat hukum yaitu diberikannya surat tanda bukti hak atas tanah yang

lazim disebut sebagai sertipikat tanah kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Mengingat jumlah penduduk yang semakin meningkat, hak atas tanah sangat penting, demikian pula dengan pembuktiannya, sehingga kepastian hukum sangat diperlukan untuk mencegah terjadinya sengketa.

Hal tersebut harus ditunjang dengan pembangunan hukum dan aparat penegak hukum, yang dalam hal ini bertujuan untuk meningkatkan kepastian hukum yang diberikan kepada masyarakat pencari keadilan agar hak – haknya di lindungi dari orang-orang yang tidak bertanggung jawab. Salah satu perlindungan hukum yang di berikan di antaranya dengan cara meningkatkan pelayanan dan bantuan hukum dalam masalah Pertanahan, karena masalah tanah adalah masalah yang sangat sensitif dan kompleks yang mengandung berbagai kepentingan dalam masyarakat. Itulah alasan pemerintah mengadakan pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat merupakan salah satu perwujudan dari tujuan pendaftaran tanah dimaksud. Untuk itu UUPA (Undang – Undang Pokok Agraria) telah menyediakan sebanyak mungkin aturan tertulis dan ketentuan pendaftaran tanah untuk memperoleh alat bukti yang kuat bagi pemiliknya. Pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 19, 23, 32 dan 38 UUPA ketentuan pelaksanaannya diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 1997

sebagai penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Sesuai ketentuan tersebut pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui 2 cara, yaitu pendaftaran tanah secara Sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran Sistematis merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan. Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individual atau masal.

Menurut Boedi Harsono, pendaftaran tanah sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara atau Pemerintah secara terus menerus dan diatur, berupa pengumpulan data keterangan atau data tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian bagi kepentingan rakyat dalam memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan termasuk tanda bukti dan pemeliharannya.²

Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Lengkap menurut Pasal 1 Ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 12 Tahun 2017 Perubahan dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 35

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1999, hlm. 72.

Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam suatu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu.

Sasaran pendaftaran tanah secara Sistematis adalah pendaftaran untuk hak atas tanah yang belum bersertipikat melalui proses pemberian, pengakuan dan konveksi hak atas tanah dengan tetap berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Untuk menentukan daerah mana yang akan ditetapkan sebagai lokasi pendaftaran tanah secara Sistematis maka dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menetapkan bahwa penunjukkan lokasi pendaftaran tanah secara Sistematis oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional dan untuk penetapan lokasi, dibutuhkan informasi baik dari Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi maupun dari Kepala Kantor Pertanahan setempat. Program ini sama dengan Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) hanya saja dilakukan dengan sistematis.

Penentuan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis diprioritaskan di desa atau kelurahan. Hal ini sudah ditentukan dalam Pasal 46 Ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan

pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah lebih diutamakan di wilayah kelurahan/ desa yang memenuhi kriteria sebagai berikut :

- a. Sebagian wilayahnya sudah terdaftar secara sistematis
- b. Jumlah maksimum bidang tanah yang terdaftar lebih kurang 30% (tiga puluh persen) dari perkiraan jumlah bidang tanah yang ada
- c. Merupakan daerah pengembangan perkotaan
- d. Merupakan daerah pertanian yang produktif
- e. Tersedianya titik- titik berangka dasar teknik nasional.

Dengan Pendaftaran tanah secara sistematis ini masyarakat yang mempunyai tanah yang belum bersertipikat akan merasa terbantu sekali dengan proyek ini, karena pemerintah lebih aktif dalam melakukan kegiatannya. Diadakannya kebijakan pendaftaran tanah yang dilakukan secara sistematis dilatar belakangi karena adanya :

- a. Kepentingan masyarakat, yaitu adanya ketidakpastian hukum mengenai pemilikan dan batas-batas tanah
- b. Adanya kepentingan pemerintah dalam rangka pembuatan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan sebagai landasan untuk melaksanakan kebijaksanaan administrasi pertanahan.
- c. Perlu tersedianya informasi pertanahan yang dituangkan dalam bentuk peta dan daftar.

Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Padang masih banyak terdapat tanah – tanah yang belum didaftarkan dan belum bersertipikat, yang di sebabkan karena belum semua masyarakat nya mengetahui mengenai Program PTSL ini, yang mana sebelumnya masyarakat

mengira proses nya sama seperti kegiatan sebelumnya yaitu PRONA (2016). maka Pemerintah melakukan kebijakan dengan melakukan pelaksanaan program pendaftaran tanah secara sistematis untuk pertama kali terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan ini merupakan salah satu langkah operasional yang melakukan pendaftaran tanah secara sistematis yaitu dengan mendaftarkan semua bidang tanah disuatu wilayah desa atau sebagainya. Pendaftaran tanah dengan cara ini dianggap dapat memberi hasil yang lebih besar dalam waktu yang relatif lebih singkat, karena pengumpulan data pendaftaran tanahnya dilakukan serentak mengenai semua bidang tanah yang ada dalam suatu desa atau kelurahan dan masyarakat luas mengetahui diadakannya pendaftaran tanah, sehingga keberatan – keberatan yang ada dapat segera diketahui pula.

Selain itu cara pendaftaran tanah sistematis juga menghasilkan peta pendaftaran tanah yang memuat peta bidang-bidang tanah yang di daftar secara terkonsolidasi dan terhubung dengan titik ikat tertentu, sehingga dikemudian hari dapat dilakukan rekonstruksi batas dengan mudah. Dengan demikian dapat dihindarkan adanya sengketa mengenai batas bidang tanah yang sampai sekarang masih sering terjadi. Diduga berbagai permasalahan juga terjadi dalam pendaftaran tanah seperti adanya masyarakat yang membayar pendaftaran tanah melalui PTSL, kesalahan informasi yang diberikan oleh pihak pemohon,, masyarakat tidak membawa syarat – syarat administrasi lengkap sehingga dikembalikan

lagi berkasnya dan tidak diproses lebih lanjut oleh panitia bagian pemeriksaan berkas. Secara umum kesadaran masyarakat terhadap arti penguasaan kepemilikan tanah masih kurang. Ditambah lagi selama proses pengurusan Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Lengkap (PTSL) ini dalam pengalaman penulis melihat di lapangan banyak masyarakat yang belum teredukasi dengan pengarahan yang di berikan oleh pihak BPN. Dalam keadaan seperti ini, pihak BPN juga tidak melakukan pendampingan dan mengedukasi masyarakat, hanya sekedar menolak pengajuan dari masyarakat serta menolak pengajuan tersebut karna syarat administratif masyarakat tidak lengkap. Sementara yang menjadi kendala adalah masyarakat tidak mengerti dan mengetahui syarat administrasi mereka yang kurang.

Sementara keuntungan yang akan diperoleh jika dilakukannya program pendaftaran tanah secara sistematis ini akan sangat membantu mengantisipasi terjadinya sengketa tanah yang muncul setiap saat. Namun penulis hanya akan membatasi pada masalah pendaftaran tanah secara sistematis lengkap karena untuk mengetahui lebih lanjut sejauh mana pemerintah memberikan fasilitas dan kemudahan kepada pemegang hak atas yaitu percepatan dalam penyelesaian sertipikat dalam rangka peningkatan pelayanan di bidang pertanahan yang sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis berkeinginan untuk melakukan penelitian dengan judul “ **PELAKSANAAN**

PENDAFTARAN TANAH SECARA SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DI KANTOR PERTANAHAN KOTA PADANG ”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis lengkap (PTSL) di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Padang?
2. Apa saja hambatan dan solusi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis lengkap (PTSL) oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional di Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis lengkap (PTSL) di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Padang?
2. Untuk mengetahui hambatan dan solusi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis lengkap (PTSL) oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional di Kota Padang?

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini nantinya dapat dirasakan manfaatnya baik bagi dari penulis sendiri maupun oleh masyarakat luas.

1. Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini dapat memperluas khasanah ilmu pengetahuan penulis dibidang hukum, khususnya mengenai aspek yuridis pendaftaran tanah secara sistematis lengkap.

2. Praktis

Memberikan pengetahuan bagi pihak yang membutuhkan informasi mengenai topik yang diangkat oleh penulis ini dan juga menambah wawasan dan pikiran masyarakat agar dapat dijadikan bahan perbandingan bagi peneliti selanjutnya.

E. Metode Penelitian

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

1. Metode Pendekatan

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis empiris yaitu penelitian hukum dengan pendekatan aspek hukum yang berlaku dan menghubungkannya dengan fakta yang ada dalam

pelaksanaan aspek hukum tersebut di lapangan, dan menemukan permasalahan yang ditemukan dalam penelitian.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah bersifat deskriptif, yaitu memaparkan hasil penelitian tentang bagaimana pelaksanaan program pendaftaran tanah yang belum memiliki sertifikat secara langsung oleh Badan Pertanahan Nasional di Kota Padang. Penelitian ini pada umumnya bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis di Padang.

3. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer diperoleh langsung dalam penelitian lapangan dan keterangan yang berkaitan langsung dengan objek penelitian. Dalam hal ini data diperoleh melalui pihak Badan Pertanahan Nasional di kota Padang dan juga kepada beberapa masyarakat yang belum memiliki sertifikat atas tanah yang dimilikinya.

b. Data Sekunder

Data ini merupakan data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*). Sumber data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan meliputi:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat yang mencakup peraturan perundang-undangan yang berlaku yang ada hubungannya dengan masalah ini. Peraturan perundang-undangan tersebut adalah sebagai berikut:

a. Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

b. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah

c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

d. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan

e. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum yang erat kaitannya dengan permasalahan yang akan dikaji. Bahan hukum sekunder ini berbentuk :

a. Buku-buku atau literatur

b. Pendapat-pendapat para ahli

c. Dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian ini

d. buku-buku, makalah dan informasi dari berbagai media masa, diperoleh dan dikumpulkan dari beberapa perpustakaan seperti UPT perpustakaan Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, guna mendapatkan landasan teoritis yang terkait dengan judul penelitian ini.

3) Bahan Hukum Tersier

Yaitu Bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Misalnya majalah, artikel, dan kamus-kamus hukum.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Teknik wawancara yang digunakan adalah teknik wawancara semi terstruktur. Dimana proses wawancara yang menggunakan panduan wawancara yang berasal dari pengembangan topik sistem yang digunakan dalam mengajukan pertanyaan dan penggunaan terminologi lebih fleksibel daripada wawancara terstruktur. Dalam hal ini penulis melakukan wawancara langsung dengan pihak Badan Pertanahan Nasional di kota Padang dan juga kepada beberapa

masyarakat yang belum memiliki sertifikat atas tanah yang dimilikinya.

b. Studi Dokumen

Dalam hal ini penulis memperoleh data dengan mempelajari dokumen yang berasal dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Merupakan suatu proses dimana setelah memperoleh data, kemudian ditentukan materi-materi apa saja yang diperlukan sebagai bagian penulisan. Melalui proses *editing*, yakni pengeditan seluruh data yang telah terkumpul dan disaring menjadi suatu kumpulan data yang benar-benar dapat dijadikan suatu acuan akurat dalam penarikan kesimpulan nantinya.

b. Analisis Data

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.³ setelah semua data terkumpul, baik data primer maupun data sekunder dilakukan analisis data secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan tidak menggunakan rumus statistik, dan data tidak berupa angka-angka, tetapi menggunakan kalimat-

³ Soejono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan hukum*, Jakarta: Penerbit Rajawali, 1982, hlm. 37.

kalimat yang merupakan pandangan terhadap pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh di lapangan yang memberikan gambaran terperinci mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif, dengan menguraikan data yang terkumpul melalui teknik pengumpulan data yang digunakan. Kemudian dideskripsikan ke dalam bab-bab sehingga menjadi karya ilmiah atau skripsi yang baik.

