

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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 kemakmuran rakyat. Negara berperan untuk mengelola seluruh kekayaan alam yang terkandung dalam tanah maupun di atas permukaan tanah. Tanah merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada manusia untuk dapat dikelola dan diberdayakan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Sebagai tindak lanjut dari Pasal 33 ayat (3) UUD NKRI 1945 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104) selanjutnya disebut dengan UUPA, di dalam Pasal 19 ayat (1) memuat tentang pendaftaran tanah diseluruh Republik Indonesia menurut ketentuan yang berlaku, dari penjelasan diatas dapat disimpulkan jaminan kepastian hukum telah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah di Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59).

Sebagai tindak lanjut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria bahwa dalam rangka terdaftarnya seluruh bidang tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana amanat Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, maka pemerintah pada tahun 2018 menerbitkan INPRES Nomor 2 tahun 2018 tentang

Percepatan Pendaftaran Tanah di Sistematis Lengkap di seluruh wilayah Republik Indonesia serta pemerintah mencanangkan program percepatan Pendaftaran Tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sampai dengan tahun 2025.

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.¹

Tanah merupakan pondasi utama dari setiap aspek kehidupan manusia di dunia sebagian besar manusia menggantungkan hidupnya dari hasil pemamfaatan tanah, pada umumnya pemamfaatan sumber daya tanah bagi kehidupan manusia antara lain sebagai pembangunan rumah, penanaman bibit untuk keperluan perkebunan dan pertanian yang nantinya hasil dari setiap pemamfaatan tanah tersebut dapat dinikmati sebagai upaya untuk bertahan hidup.²

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 pecaharian, maka semakin dirasakan pula perlunya penataan dan penertiban dibidang 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,

¹ Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, hlm, 72.

² Adrian Sutedi, 2018, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 27.

disamping bagi pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.³

Kebutuhan manusia akan tanah dari hari ke hari terus meningkat, seiring dengan semakin pesatnya pembangunan disegala bidang yang dilakukan. Tanah merupakan suatu yang sangat penting bagi manusia karena hampir setiap kebutuhan manusia berkaitan dengan tanah. Seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dan jumlah pembangunan di berbagai sektor kehidupan baik di sektor ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan, oleh karena itu ketersediaan dan pemamfaatan tanah tersebut berguna bagi kemakmuran rakyat.

Negara Indonesia merupakan negara yang cukup besar dan memiliki jumlah tanah yang sangat banyak, namun dengan jumlah tanah yang banyak tersebut masih dilihat banyak yang belum mendaftarkan tanah atau belum mengurus kepemilikan sertipikat, salah satu penyebabnya dikarenakan kemampuan masyarakat untuk beban biaya pendaftaran tanahnya dan keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh negara itu sendiri.

Pemerintah sekarang ini melalui kementerian yang diberi kewenangan untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Indonesia yaitu Kementerian ATR/BPN telah mengupayakan untuk percepatan dalam pendaftaran tanah di Indonesia dengan berbagai model program kerja/proyek dan terobosan-terobosan lainnya terkait dengan pendaftaran tanah.

Salah satu program untuk pendaftaran tanah yang pernah diprogramkan oleh pemerintah yaitu program Proyek Operasi Nasional Agraria atau dikenal dengan singkatan PRONA. Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agraria dan dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015, PRONA adalah

³ Djoko Prakosa dan Budiman Adi Purwanto, 1985, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 19.

rangkaian kegiatan pensertipikatan tanah secara massal, pada suatu wilayah administrasi desa/kelurahan atau sebutan lain atau bagian - bagiannya.

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan tanah waqaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan prona bertujuan memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat dan mudah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

Pernyataan tersebut diatur dalam Pasal 1 angka 1 pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang PRONA. Namun dalam hal ini prona dinilai belum bisa menyelesaikan terhadap masalah pelaksanaan Pendaftaran Tanah dikarenakan kondisinya dinilai masih berjalan cukup lambat dalam pelaksanaan pendaftaran tanah atau kurang dapat menyelesaikan target dalam pendaftaran tanah.

Seiring perkembangan dan kebutuhan masyarakat akan hukum di Indonesia, pemerintah membentuk program terbaru agar bisa menyelesaikan sesuai target dalam Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah dilakukan melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dimana telah diatur oleh pemerintah yaitu Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap pasal 1 ayat (2) Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disebut PTSL adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan

secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah di seluruh 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.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan salah satu program baru yang dibentuk dan dilaksanakan pemerintah untuk melayani masyarakat terhadap pendaftaran tanah dengan cara mudah dipahami oleh masyarakat dan biaya ringan untuk melakukan pendaftarannya. Diselenggarakannya kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan upaya pemerintah mempercepat jumlah bidang tanah di Indonesia yang dapat disertipikatkan dengan biaya ringan.

Dalam melakukan pendaftaran tanah untuk pertama kali, akan menghasilkan surat tanda bukti berupa sertipikat sebagai alat bukti yang kuat. Dengan diterbitkannya sertipikat oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), maka pemilik atau pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah membuktikan bahwa dirinya sebagai pemilik atau pemegang hak atas tanah.

Sertipikat dalam kamus besar bahasa Indonesia merupakan tanda atau surat keterangan (pernyataan) tertulis atau tercetak dari orang yang berwenang yang dapat digunakan sebagai alat bukti pemilikan atau suatu kejadian, sedangkan sertipikat tanah adalah surat bukti kepemilikan tanah yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang hasil pencatatan, berpedoman dari penjelasan sertifikat tanah tersebut.

Tanah merupakan penunjang kesejahteraan dan kemakmuran di seluruh masyarakat Indonesia, karena tanah mempunyai peran yang besar baik dalam sektor industri maupun sektor pertanian. Hampir semua keperluan manusia berasal dari tanah, maka manusia berlomba-lomba untuk memiliki tanah. Hal-hal yang berkaitan

dengan tanah dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Namun di beberapa daerah, masyarakat pada umumnya kurang mengetahui pentingnya pendaftaran tanah tersebut. Manusia serta tanah mempunyai ikatan yang akrab. Tidak hanya buat kebutuhan sendiri, tanah pula diperlukan buat kebutuhan yang lebih besar yang berhadapan dengan kepentingan umum. Berdasarkan Pra Penelitian yang penulis lakukan, masih ada masyarakat Kabupaten Tanah Datar yang belum mengetahui hal Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ini.

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 Tanah Datar sendiri masih ditemui permasalahan dalam pelaksanaan program ini. Baik berupa kendala secara teknis maupun yuridis.

Contohnya seperti di salah satu Nagari di Kecamatan V Kaum. Dalam proses pengurusan sertifikat hak atas tanah di Kantor Pertanahan terdiri dari Proses Pra-Sertifikasi dan Proses Sertifikasi. Pada Proses Pra-Sertifikasi di Nagari tersebut masyarakat mengeluhkan pembebanan biaya dalam proses ini yang dinilai memberatkan bagi masyarakat. Hal ini tentu akan berdampak pada efektivitas pelaksanaan dan tujuan dari program PTSL itu sendiri.

Untuk itu penulis menganggap penting melakukan penelitian di Kabupaten Tanah Datar, mengingat Kabupaten Tanah Datar merupakan daerah agraris, lebih 70% penduduknya bekerja pada sektor Pertanian, baik pertanian tanaman pangan, perkebunan, Perikanan maupun peternakan. Masyarakat umum juga tidak terlepas dari kebutuhan akan tanah, namun masih kurang mengetahui mengenai hukum

pertanahan tersebut. Kabupaten Tanah Datar tergolong daerah dengan wilayah yang cukup luas, mencapai sekitar 133.600 Ha (1.336 km²).

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih jauh terkait pelaksanaan **“KEWENANGAN KANTOR PERTANAHAN DALAM MEWUJUDKAN PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DI KABUPATEN TANAH DATAR.”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas, yang menjadi pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan hukum ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kewenangan Kantor Pertanahan dalam mewujudkan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Tanah Datar?
2. Apa kendala yang dihadapi Kantor Pertanahan dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Tanah Datar?

C. Tujuan Penelitian

Dengan rumusan masalah yang diambil, maka tujuan dari Penulisan hukum ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Kewenangan Kantor Pertanahan dalam mewujudkan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Tanah Datar
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Tanah Datar.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan masukan yang nantinya akan memperkaya keilmuan di bidang hukum terutama di bidang hukum agraria dan sumber daya alam.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi hukum bagi para akademisi di bidang hukum khususnya mengenai Pertanahan.
- c. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi tentang tahapan pelaksanaan, kendala dan permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah dan dalam rangka menjalankan program penataan tanah khususnya pendaftaran tanah.

2. Manfaat Praktis

- a. Dalam rangka mengembangkan ilmu dan pengetahuan Penulis, kemudian menuangkannya dalam bentuk skripsi.
- b. Memberikan informasi yang berkaitan dengan segala sesuatu yang berhubungan dengan pendaftaran tanah dan pengawasannya.
- c. Memberikan sumbangsih pemikiran dan masukan kepada pihak-pihak yang bersentuhan langsung dengan berbagai kegiatan atau program yang berkaitan dengan pendaftaran tanah.
- d. Dapat dijadikan rujukan dalam hal pengambilan kebijakan- kebijakan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah.

E. Metode Penelitian

Penelitian hukum menurut Zainudin Ali adalah segala aktivitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktisi, baik yang

bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat.⁴

Metode yang digunakan dalam penelitian ini harus berlandaskan pada fakta lapangan, ilmu pengetahuan, dan norma hukum yang berlaku dan sejalan dengan objek yang diteliti. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Tanah Datar, Lebih tepatnya di Kantor Pertanahan yang terletak di Jalan Sultan Alam Bagagarsyah Pagaruyung Kota Batusangkar.

Untuk memperoleh data penelitian dalam penulisan ini, sehingga dapat tercapai tujuan yang diharapkan. Maka Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini bersifat yuridis sosiologis adalah mengkaji tentang apa yang ada di sebalik yang tampak dari penerapan peraturan perundang – undangan⁵. Dalam kegiatan penyusunan skripsi ini dibutuhkan data yang konkrit, jawaban yang ilmiah sesuai dengan data dan fakta yang ada dilapangan dan data yang berasal dari kepustakaan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian dalam penulisan ini adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif merupakan penelitian yang diarahkan untuk memaparkan gejala-gejala, fakta-fakta, kejadian-kejadian secara sistematis dan akurat, mengenai sifat-sifat populasi atau daerah tertentu⁶

⁴ Zainudin Ali, 2010, *Metode Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.19.

⁵ Djulaeka dan Devi Rahayu, 2019, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*, Scopindo Media Pustaka, Surabaya, hlm.76.

⁶ Wagiran, 2013, *Metodologi Penelitian Pendidikan*, Penerbit Deepublish, Yogyakarta, hlm.35.

3. Sumber Data Penelitian

a. Penelitian Kepustakaan

Sebuah penelitian hukum sudah semestinya didahului dengan studi dokumen atau bahan kepustakaan. Bahan ataupun data kepustakaan tersebut bisa didapat berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi publikasi ilmiah ataupun jurnal penelitian. Studi kepustakaan ini penulis lakukan di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas maupun di Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.

b. Penelitian Lapangan

Dalam mengumpulkan data-data yang diperlukan penulis langsung berkunjung dan datang untuk meneliti objek penelitian tersebut.

1. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitiannya dalam penelitian ini adalah di Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Datar.

2. Subjek Penelitian

Dalam hal mencari informasi, kebenaran data dan penjelasan yang mampu dipertanggungjawabkan, maka yang tepat untuk dijadikan rujukan adalah Kantor Pertanahan kabupaten Tanah Datar dalam Mewujudkan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Tanah Datar.

4. Jenis Data Penelitian

Pada penulisan skripsi ini jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari objek penelitian dan dari sumber pertama⁷. Dalam penelitian ini data diperoleh dari Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Datar.

b. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang digunakan sebagai data pendukung yang memperkuat data primer⁸. yaitu data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*). Untuk memperoleh data sekunder yang tidak dapat dipisahkan dari objek atau permasalahan yang akan dipecahkan atau perumusan masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Data tersebut berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Berkaitan dengan penelitian ini bahan hukum tersebut terdiri sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer.

Bahan hukum yang mencakup seperangkat peraturan perundang-undangan, dalam hal ini bahan hukum yang dapat membantu penelitian adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- d. Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 Tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang
- e. Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional

⁷ Soejono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Depok, hlm.23.

⁸ Eko Sugiono, 2015, *Menyusun Proposal Penelitian Kualitatif: Skripsi dan Tesis*, Suaka Media, Yogyakarta, hlm.90.

f. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer agar dapat membantu menganalisa dan memahami hal-hal penelitian, seperti teori-teori dan pendapat sarjana, buku-buku, makalah, dan lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang dapat memperkuat dan memperjelas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder⁹.

5. Metode Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara adalah suatu metode pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh informasi langsung dari sumbernya. Wawancara ini digunakan bila ingin mengetahui hal-hal dari responden secara lebih mendalam¹⁰. Wawancara adalah suatu bentuk interaksi lisan yang dilakukan untuk memperoleh data yang lebih akurat karena bisa bertanya dan menggali informasi apa saja terkait permasalahan di penulisan ini.

dalam hal ini penulis dalam melakukan penelitian melakukan Wawancara dengan Kepala Seksi yang membidangi Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Tanah Datar yaitu

⁹ M. Syamsudin dan Salman Luthan, 2018, *Mahir Menulis Studi Kasus Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm.221.

¹⁰ Dominikus Dolet Unaradjan, 2019, *Metode Penelitian Kuantitatif*, Penerbit Universitas Khatolik Indonesia Adma Jaya, Jakarta, hlm.136.

Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Datar yaitu Bapak Didi Mulyadi, S.H., M.Kn.

b. Studi dokumen

Studi dokumen adalah pengambilan data yang dilakukan untuk menjawab permasalahan dalam suatu penelitian yang dicari dalam suatu dokumen atau bahan pustaka.

6. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Setelah data-data dikumpulkan dari lapangan dengan lengkap, maka tahap berikutnya adalah mengelola dan menganalisis data, yaitu melakukan pengeditan terhadap data-data yang telah dikumpulkan yang bertujuan untuk memeriksa kekurangan yang mungkin ditemukan dan memperbaikinya, Editing juga bertujuan untuk memperoleh kepastian bahwa data yang diolah akurat dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

b. Analisis data

Jika Semua data telah didapatkan baik itu data primer maupun data sekunder, kemudian diolah secara kualitatif. Data-data tersebut dikelompokkan dan disusun sedemikian rupa dengan dihubungkan dengan teori-teori yang ada serta gambaran yang di dapatkan di lapangan untuk mendapatkan suatu kesimpulan.