

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki berbagai suku, budaya dan adat istiadat, selain itu penduduk di Indonesia juga diikat dengan aturan yang berbentuk Undang-Undang. Salah satu Undang-Undang yang mengatur warga Negara Indonesia adalah Undang-Undang Pertanahan yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA dengan kepemilikan wilayah tersendiri dengan memiliki kemajemukan tersebut tidak dapat dipungkiri bahwa penggunaan tanah dari wilayah satu kewilayah yang lain sangat banyak dibutuhkan. Konsep serta regulasi hak penguasaan dan pemilikan tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) akan tampak lebih pasti dibandingkan dengan hukum adat, karena sifatnya tertulis dan unifikasi, karena dalam perjalannya sampai sekarang masih didampingi oleh hukum adat. Tanah adalah bagian yang tidak bisa dipisahkan dari kehidupan manusia. Secara hakikat manusia diciptakan dari tanah. Untuk menanam tumbuhan guna kelangsungan hidup, manusia memerlukan tanah. Untuk membangun suatu tempat tinggal, manusia memanfaatkan tanah sebagai alasannya. Untuk saling bertemu dengan satu sama lain dan bertatap wajah, manusia memerlukan sarana berpijak serta tempat bertemu yang lagi-lagi diatas tanah (Hikmanto, 2017:25).

Tanah sangat erat hubungannya dengan kehidupan manusia sehari-hari, bahkan dapat dikatakan setiap saat manusia berhubungan dengan tanah. Setiap orang memerlukan tanah tidak hanya pada masa hidupnya, tetapi hingga meninggalpun masih tetap berhubungan dengan tanah. Oleh sebab itu tanah adalah kebutuhan vital manusia (Harsono, 2008:14).

Tanah merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah adalah salah satu objek yang diatur oleh Hukum Agraria. Tanah yang diatur oleh Hukum Agraria itu bukanlah tanah dalam berbagai aspeknya, akan tetapi tanah dari aspek yuridisnya yaitu yang berkaitan langsung dengan hak atas tanah yang merupakan bagian dari permukaan bumi. Permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dapat dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum (Lubis, 2010:1).

Kebijakan dasar pembangunan nasional tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dari sekian sektor pembangunan, kebijakan terhadap legalitas tanah menjadi bagian yang sangat penting bagi masyarakat yang membutuhkan kepastian hukum terhadap lahannya, baik lahan untuk permukiman maupun lahan untuk usaha. Masyarakat bisa lebih produktif jika lahan yang dimilikinya telah memiliki kepastian hukum. Undang-Undang Dasar 1945, juga telah menegaskan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) dan tidak berdasarkan atas

kekuasaan belaka (*machstaat*). Demikian pula soal tanah, pemerintah berkewajiban memberikan kepastian hukum terhadap status tanah yang dikuasai masyarakat atau badan usaha. Negara Indonesia telah menjamin hak 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 di dalam hukum dan pemerintahannya dengan tidak terkecuali (Santoso, 2012:10).

Kepastian hukum penting untuk mengatur kehidupan masyarakat adil, dapat menghindarkan pelanggaran yang dapat dilakukan oleh masyarakat ataupun penegak hukum itu sendiri. Untuk itu diperlukan adanya kaidah hukum yang dapat dipergunakan negara dalam mengatur tatanan kehidupan masyarakat. Demikian pula mengenai tanah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam Pasal 19 menyatakan untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pendaftaran tersebut meliputi:

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat (Sumarja, 2015:17).

Pemerintah mewajibkan pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat merupakan salah satu perwujudan dari tujuan pendaftaran tanah yang dimaksud. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok

Agraria. Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria mengamanatkan bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah untuk seluruh wilayah Republik Indonesia dan bahwa sertifikat hak atas tanah merupakan bukti yang kuat mengenai suatu penguasaan atau pemilikan tanah. Oleh karena itu dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, menjelaskan tujuan dan kegunaan pendaftaran tanah dan salah satu produknya bernama sertifikat hak atas tanah tersebut. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan (Chomzah, 2004:23).

Tujuan pemerintah mengadakan pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat merupakan salah satu perwujudan dari tujuan pendaftaran tanah yang dimaksud. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), melalui Pasal 19 mengamanatkan bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah untuk seluruh wilayah Republik Indonesia dan bahwa sertifikat hak atas tanah merupakan bukti yang kuat mengenai suatu penguasaan atau pemilikan tanah (Sumarja, 2012:9-10).

Mengenai pendaftaran tanah Pemerintah juga mengaturnya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menjelaskan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan melalui 2 (dua) sistem, yaitu pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah pendaftaran tanah yang

dilakukan atas suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri, sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik adalah pendaftaran yang dilakukan oleh desa/kelurahan yang belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis.

Pada sistem pendaftaran tersebut yang menjadi pembeda adalah pada inisiatif pendaftarannya, dimana apabila yang berinisiatif untuk mendaftarkannya adalah pemerintah, dalam suatu wilayah tertentu, secara serentak semua tanah dibuatkan sertifikat, maka pendaftarannya secara sistematis. Apabila inisiatif pendaftarannya berasal dari pemilik tanah karena setelah menunggu beberapa waktu tidak ada program dari pemerintah untuk mensertifikatkan tanah di wilayah tersebut, yang kemudian pemilik tanah mengajukan pendaftaran tanah pada Kantor Pertanahan setempat. Hal ini yang disebut pendaftaran tanah secara sporadik.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis yang selanjutnya dikenal dengan 2 (dua) istilah yaitu PRONA (Program Operasi Nasional Agraria), sedangkan ditingkat daerah biasa disebut dengan PRODA (Program Operasi Daerah Agraria) (Eleginia, 2010:1). Program Operasi Nasional Agraria (PRONA) merupakan salah satu wujud upaya pemerintah dalam rangka memberikan pelayanan pendaftaran pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia dengan mengutamakan desa miskin/tertinggal, daerah pertanian subur dan/atau berkembang, daerah penyangga kota, pinggiran kota dan/atau daerah miskin kota, daerah pengembangan ekonomi rakyat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat golongan ekonomi lemah sampai dengan menengah. Biaya

pengelolaan penyelenggaraan PRONA, seluruhnya dibebankan kepada rupiah murni di dalam APBN pada alokasi DIPA BPN RI. Sedangkan biaya-biaya yang berkaitan dengan alas hak/alat bukti perolehan/penguasaan tanah, patok batas, materai dan BPHTB/PPH menjadi tanggung jawab Peserta PRONA (Artonang, 2016).

Sedangkan Program Operasi Daerah Agraria (PRODA) sertifikasi tanah merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dalam rangka penerbitan sertifikat hak atas tanah rakyat secara massal terutama bagi masyarakat golongan ekonomi lemah sampai menengah dengan dana APBD, maksudnya bahwa dana tersebut dipergunakan untuk menanggung biaya operasional di BPN, sedangkan peserta berkewajiban membuat permohonan lengkap dan menanggung biaya yang diperlukan lainnya diluar biaya operasional di BPN (Eleginia, 2010:8).

Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Pertanahan Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yang mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap dilaksanakan untuk seluruh obyek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dan mengatur percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap. Atas dasar ketentuan di atas, perlu adanya tindakan pemerintah serta kesadaran masyarakat dalam rangka pendataan tanah demi terwujudkan tertib administrasi, tertib hukum dan memenuhi tuntutan masyarakat Indonesia. Penyelenggaraan pendaftaran tanah akan menghasilkan suatu produk akhir yaitu berupa sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas tanah. Namun dalam pelaksanaannya, pasti ada hambatan, baik dalam pelaksanaan administrasi maupun dari masyarakat itu sendiri. Masyarakat masih

ada yang belum begitu mengerti akan pentingnya suatu pendataan tanah. Pemegang hak atau tanah berhak mendapatkan bukti otentik yang berkekuatan hukum tentang kepemilikan tanahnya dari lembaga yang berwenang, yaitu Pertanahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 Angka (2) Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Pertanahan Nomor 1 Tahun 2017 adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa atau 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.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (4) Permen Agraria dan Tata Ruang/Kepala Pertanahan Nomor 6 Tahun 2018 juga menjelaskan bahwa pelaksanaan kegiatan PTSL dilakukan dengan beberapa tahapan sebagai berikut:

1. Perencanaan;
2. Penetapan lokasi;
3. Persiapan;
4. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;
5. Penyuluhan;
6. Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;
7. Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;
8. Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya;
9. Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
10. Pembukuan hak;

11. Penerbitan sertifikat hak atas tanah;

12. Pelaporan.

Pasal 2 ayat (2) Permen Agraria dan Tata Ruang/Kepala Pertanahan Nomor 6 Tahun 2018 menjelaskan tujuan diadakannya PTSL ini adalah untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah masyarakat yang 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 sengkata dan konflik pertanahan.

Kebutuhan masyarakat akan tanah semakin meningkat, seiring dengan lajunya pembangunan di segala bidang yang dilaksanakan oleh Bangsa Indonesia. Dengan demikian fungsi tanahpun mengalami perkembangan sehingga kebutuhan masyarakat akan tanah juga terus mengalami perkembangan yang disesuaikan dengan tingkat kebutuhan yang beranekaragam. Dalam berbagai aspek kehidupan manusia pasti membutuhkan tanah. Begitu pentingnya tanah bagi manusia, dapat dilihat dari kenyataan bahwa manusia tidak mungkin hidup terlepas dari tanah. Berbagai aktivitas, manusia selalu berhubungan dengan tanah dan segala aktivitas tersebut selalu dilakukan di atas tanah. Manusia berkembang biak hidup serta melakukan segala aktivitas diatas tanah, sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah. Karena begitu berharganya tanah bagi kehidupan manusia maka begitu pentingnya untuk mendaftarkan hak atas tanah untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum untuk mencegah terjadinya konflik dimasyarakat akibat ketidakpastian kepemilikan tanah yang resmi dan memberikan kenyamanan masyarakat akan kepemilikan sertifikat tanah.



Dalam studi pendahuluan Kepala Dinas Perumahan, Permukiman, dan Pertanahan (Perkimtan) Buleleng Ni Nyoman Surattini, S.H menyampaikan bahwa melalui tim yang dibentuk akan melakukan pendataan kepada seluruh masyarakat desa di Kabupaten Buleleng terkait kepemilikan sertifikat tanah. Pada tahun 2018 dicanangkan program PTSL tuntas menyelesaikan kepemilikan sertifikat tanah sebanyak 60.250 bidang tanah. Kemudian setelah merampungkan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Tahun 2018, Pertanahan (BPN) Kabupaten Buleleng kembali menggulirkan program PTSL Tahun 2019 dengan quota 35.000 bidang tanah untuk diselesaikan sertifikatnya (Bulelengkab.go.id, 2018).

Dilihat dari jumlah yang dijatahkan oleh Pemerintah tersebut tidak semua masyarakat memiliki kesadaran untuk mendaftarkan tanahnya untuk memperoleh sertifikat hak milik dan masih banyak tanah masyarakat yang ada di Kabupaten Buleleng belum memiliki sertifikat. Selain soal sertifikasi tanah, masyarakat juga masih banyak yang kurang paham bagaimana memproses pendaftaran tanah secara sistematis lengkap. Padahal masyarakat memiliki kesempatan jaminan hukum atas tanahnya melalui proses pendaftaran secara sistematis lengkap.

Berdasarkan latar belakang di atas melaksanakan penelitian dan mengkaji permasalahan mengenai pendaftaran tanah secara sistematis lengkap berikut masalah-masalah yang terjadi di lapangan sebagai bahan penyusunan skripsi dengan judul: **“IMPLEMENTASI PERATURAN MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG NOMOR 6 TAHUN 2018 TENTANG PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (Studi Kasus di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng)”**

## 1.2 Identifikasi Masalah

1. Dalam proses pendaftaran tanah sistematis lengkap sudah ada yang mengatur yaitu Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap akan tetapi masyarakat belum mengerti dan memahami isi dalam aturan-aturan yang tertera di dalam peraturan tersebut.
2. Saat ini tanah-tanah yang berada di Kabupaten Buleleng khususnya masih banyak belum terdaftar padahal pemerintah sudah membuat aturan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan juga pemerintah sudah meminimalisir untuk pengelompokan sistem Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Indonesia.
3. Teridentifikasi adanya permasalahan yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan program pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Buleleng.

## 1.3 Pembatasan Masalah

Penelitian karya tulis yang bersifat karya ilmiah perlu ditelusuri mengenai materi yang diatur didalamnya. Hal ini diperlukan untuk menghindari agar isi atau materi yang terkandung didalamnya agar tidak menyimpang dari pokok-pokok permasalahan yang telah dijadikan rumusan masalah sehingga dapat diuraikan secara sistematis. Untuk menghindari pembahasan menyimpang dari pokok permasalahan, diberikan batasan-batasan mengenai permasalahan yang akan dibahas yaitu mengenai Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng Ditinjau Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran

Tanah Sistematis Lengkap serta membahas hambatan-hambatan yang terjadi dan juga membahas penyelesaian dari hambatan-hambatan itu sendiri, yang berada di wilayah Kabupaten Buleleng.

#### **1.4 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana proses pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng ditinjau berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap?
2. Apa saja hambatan-hambatan yang dihadapi Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng serta bagaimana penyelesaian permasalahan dalam pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap?

#### **1.5 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka penulis mengemukakan tujuan penelitian tersebut yaitu:

1. Untuk mengetahui proses pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng ditinjau berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng serta penyelesaian permasalahan dalam pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

## 1.6 Manfaat Penelitian

Penelitian ini akan memberikan manfaat yaitu :

### 1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini yaitu hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai bahan dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum agraria maupun hukum adat secara umum maupun secara mendalam. Serta dapat mengetahui secara pasti mengenai Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng Ditinjau Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

### 2. Manfaat Praktis

a) Manfaat praktis bagi pemerintah yaitu sebagai bahan masukan untuk mengetahui Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng Ditinjau Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

b) Manfaat praktis bagi masyarakat yaitu sebagai acuan untuk dijadikan tambahan pengetahuan terkait proses pendaftaran tanah secara sistematis berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

- c) Manfaat praktis bagi mahasiswa yaitu sebagai acuan untuk dijadikan sebagai tambahan ilmu pengetahuan atau referensi referensi lainya dalam pengerjaan tugas yang berkaitan dengan Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng Ditinjau Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

