

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Tanah memiliki arti yang sangat penting dalam kehidupan manusia, yaitu nilai-nilai yang terkandung didalamnya bermanfaat untuk menopang kelangsungan hidup manusia dimasa yang akan datang. Tanah merupakan kebutuhan utama yang menyangkut kesejahteraan hidup orang banyak dan menjadi suatu modal paling utama bagi pembangunan nasional di Indonesia. Tanah merupakan pondasi yang utama untuk mendirikan bangunan seperti perumahan, gedung, kantor dll. Indonesia sebagai Negara agraris rata-rata mata pencaharian penduduknya berhubungan erat dengan tanah seperti, pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan. Tanah memiliki peranan yang amat penting dalam kehidupan manusia, tanah dapat dijadikan sebagai harta atau aset untuk masa yang akan datang. Manusia dengan tanah adalah dua hal yang tidak bisa dipisahkan, karena kehidupan manusia tidak bisa lepas dari tanah.<sup>1</sup> Dengan demikian tanah merupakan sumber kemakmuran bagi rakyat Indonesia. Amanat dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang merupakan dasar paling tinggi dalam bidang agraria yang menyatakan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”.

Tanah merupakan objek yang diatur dalam Hukum Agraria. Tanah tersebut bukanlah tanah dari berbagai aspeknya, namun tanah yang ditinjau dari segi yuridis yaitu yang berhubungan langsung dengan hak atas tanah.<sup>2</sup> Dalam pandangan Hukum Agraria setiap jengkal tanah harus jelas status hak dan pemegang hak atas tanah tersebut. Permasalahan yang timbul dalam dunia pertanahan erat kaitannya dengan hak kepemilikan atas tanah. Lahirnya konflik konflik pertanahan seperti adanya sengketa atas tanah tersebut pada

---

<sup>1</sup>Erna Sri Wibawanto. (2013). *Hak Atas Tanah dan Peralihannya*. Yogyakarta. Liberty. Hlm.1

<sup>2</sup> Boedi Harsono. (2008). *Hukum Agraria Indonesia : Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Jakarta. Djambatan. Hlm 14.

dasarnya berawal dari sertifikat kepemilikan akan tanah, Seseorang akan menghalalkan segala cara untuk memiliki ataupun menguasai tanah sekalipun dengan cara melanggar hukum. Sertifikat tanah sangat penting sebagai bukti yang sah hak kepemilikan atas tanah tersebut. Namun, karena rendahnya pengetahuan masyarakat akan pentingnya sertifikat tanah, banyak tanah-tanah milik masyarakat di Indonesia yang belum bersertifikat dan memiliki kekuatan hukum lemah apabila dibuktikan di Pengadilan.<sup>3</sup>

Undang-undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa : “Negara Indonesia merupakan Negara yang berdasarkan atas hukum dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka”. Begitu pula dengan persoalan yang berkaitan dengan tanah, pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan sebuah solusi atas permasalahan yang timbul salah satunya memberikan suatu jaminan kepastian hukum terhadap status tanah yang dimiliki oleh masyarakat atau badan usaha. Kepastian hukum yang diberikan oleh pemerintah akan meminimalisir pelanggaran-pelanggaran yang terjadi akibat dari sengketa kepemilikan akan tanah tersebut.<sup>4</sup>

Pemerintah telah memberikan kaidah-kaidah tentang Pendaftaran Tanah yaitu melalui Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria khususnya melalui Pasal 19 Ayat (1) yaitu Pemerintah untuk menjamin dan memberikan kepastian hukum kepada seluruh masyarakat wilayah Indonesia menyelenggarakan sebuah program pendaftaran tanah yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Tujuan pemerintah menyelenggarakan proses pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat merupakan sebuah harapan dan cita cita dari tujuan pendaftaran tanah yang telah dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-pokok Dasar Agraria. Pasal 19 telah memberikan mandat bahwa pemerintah dalam menyelenggarakan proses pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang mana sertifikat merupakan tanda bukti atas kepemilikan atas tanah. Dari yang diamanatkan

---

<sup>3</sup> Adrian Sutedi. (2011). *Sertifikat Hak Atas Tanah*. Jakarta. Sinar Grafika. Hlm 11.

<sup>4</sup> Kartini Soedjendro. (2005). *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah yang Berpotensi Konflik*. Yogyakarta. Kanisius. Hlm 12.

dalam pasal 19 maka pemerintah membentuk Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dari perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah. Sejalan dengan aturan aturan yang disebutkan diatas, masyarakat kurang memahami betapa pentingnya pendaftaran tanah sehingga menyebabkan minimnya kepemilikan sertifikat tanah oleh masyarakat.<sup>5</sup> Hingga saat ini masih banyak tanah yang dimiliki oleh masyarakat Indonesia sebagian besar belum memiliki sertifikat atau belum didaftarkan. Berbagai alasan masyarakat bermunculan antara lain prosedur dalam membuat sertifikat sangatlah rumit dan berbelit belit, biaya dalam mengurus sertifikat pun juga sangatlah mahal, memerlukan waktu yang cukup lama melebihi aturan yang sudah ditetapkan serta terdapat oknum-oknum yang mengambil keuntungan sehingga menyebabkan biaya pembuatan sertifikat tanah membengkak. Birokrasi yang cukup buruk menyebabkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap pelayanan Badan Pertanahan Nasional (BPN) sehingga masyarakat enggan mendaftarkan tanahnya.

Pendaftaran tanah ini menjadi alasan agar pemerintah segera memberikan jaminan kepastian hukum melalui pasal 19 UUPA. Demi mempermudah masyarakat dalam pengurusan sertifikat tanah Pemerintah Pusat membuat kebijakan yaitu program Nawacita yang merupakan 9 (sembilan) agenda yang diutamakan oleh Presiden Joko Widodo salah satunya yang berkaitan dengan proses pendaftaran tanah yaitu Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan Intruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Kedua aturan tersebut berpedoman pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-pokok Dasar Agraria khususnya dalam pasal 19.

---

<sup>5</sup> Istiqamah. Jurnal Jurisprudentie.(2018). *Tinjauan Hukum Legalisasi Aset Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptl) Terhadap Kepemilikan Tanah*. Vol. 5. No. 2, Hlm 228.

Dengan berlakunya undang-undang diatas pemerintah telah memberikan sebuah program guna meningkatkan kualitas pelayanan dalam bidang agraria yaitu dalam bentuk penerbitan sertifikat tanah secara menyeluruh diberbagai wilayah Republik Indonesia melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).<sup>6</sup>

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 1 Angka (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional merupakan 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 dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya. Dengan adanya program tersebut pemerintah diharapkan untuk memberikan pengetahuan kepada masyarakat dalam rangka pendaataan tanah agar terwujud masyarakat yang tertib akan administrasi dan hukum serta dapat memenuhi keinginan dan harapan masyarakat Indonesia khususnya di bidang Pertanahan.<sup>7</sup>

Pada dasarnya penerbitan sertifikat tanah melalui PTSL memiliki sedikit perbedaan dengan penerbitan sertifikat tanah melalui PRONA (Program Nasional Agraria) antara lain program tersebut dilaksanakan tanpa dipungut biaya dan penerbitan sertifikatnya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), biaya yang dibebankan kepada pemilik tanah digunakan untuk membeli materai, patok serta persyaratan persyaratannya. Perbedaan PTSL dengan PRONA adalah melalui program Proyek Nasional Agraria pendataan tanah dan penerbitan sertifikat tanah dilakukan secara menyeluruh di desa maupun kelurahan dalam satu Kabupaten, dan sertifikat yang diterbitkan tidak dilakukan secara keseluruhan terhadap semua bidang

---

<sup>6</sup>Asep Hidayat, Engkus, Hasna Afra. N. (2018). Jurnal Pembangunan Sosial, *Implementasi Kebijakan Menteri Agraria Dan TataRuang Tentang Percepatan Pelaksanaan PendaftaranTanah Sistematis Lengkap Di Kota Bandung* .Vol 1. No 1. Hlm 101

<sup>7</sup> Ismaya Simun. (2011). *Pengantar Hukum Agraria*. Yogyakarta. Graha Ilmu. Hlm 23.

tanah, hanya tanah tertentu yang bisa didaftarkan. Berbeda melalui program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) proses pendataanya terpusat pada satu desa saja. Adapun desa yang mendapatkan program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) seluruh bidang tanah yang belum memiliki sertifikat akan dibuatkan sertifikat.

Semua bidang tanah seperti tanah adat, tanah kas desa, tanah pemerintah, tanah wakaf, tanah sengketa semua bisa didaftarkan melalui program PTSL ini. Penyelenggaraan pendaftaran tanah ini nantinya akan menghasilkan suatu produk hukum yaitu sertifikat tanah sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah. Sertifikat merupakan surat yang memberikan perlindungan hukum yang memuat data fisik dan data yuridis dan dapat digunakan sebagai tanda bukti bahwa tanah tersebut benar-benar sah dimiliki oleh pemegang hak atas tanahnya.<sup>8</sup>

Pemegang hak atas tanah yang telah mendapatkan bukti otentik berupa sertifikat tanah memiliki kekuatan hukum yang diterbitkan oleh lembaga yang berwenang yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN) Namun dalam setiap pelaksanaannya tidak bisa dipungkiri pasti terdapat hambatan-hambatan baik dalam pelaksanaan administrasi maupun dalam proses pengukuran tanah. Pemahaman masyarakat terkait pentingnya pendaftaran tanah masih relatif rendah.<sup>9</sup>

Bertepatan dengan dicanangkannya program tersebut oleh pemerintah pusat, Desa Kenongomulyo Kecamatan Nguntoronadi Kabupaten Magetan dipercaya oleh Pemerintah Kabupaten Magetan untuk melaksanakan program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang menjalin kerjasama dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Magetan. Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Magetan membentuk kepanitiaan bernama Kelompok Masyarakat (POKMAS) di Desa Kenongomulyo sebagai panitia pelaksana program PTSL yang diambil dari

---

<sup>8</sup>Moh. Hatta. (2014). *Bab-bab Tentang Perolehan dan Hapusnya Hak Atas Tanah*. Liberty. Yogyakarta. Hlm. 38

<sup>9</sup> Irawan Soerodjo. (2002). *Kepastian Gukum Pendaftaran Hak atas Tanah di Indonesia*. Arloka. Surabaya. Hlm 40.



unsur masyarakat Desa Kenongomulyo. Masyarakat Desa Kenongomulyo dibebani biaya sebesar Rp. 350.000 untuk satu sertifikat, yang mana biaya tersebut digunakan untuk biaya operasional penerbitan sertifikat tanah, sehingga dengan adanya program PTSL ini dapat mensejahterakan dan mendorong perekonomian masyarakat menjadi lebih baik. Namun banyak masyarakat yang belum mengetahui mengenai bagaimana cara mendapatkan sertifikat tanah melalui program pendaftaran tanah sistematis lengkap tersebut, oleh karena itu panitia POKMAS sangat memegang peran penting dalam pelaksanaan program tersebut.

Peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Magetan juga sangatlah penting dalam membantu melaksanakan program tersebut untuk mewujudkan keinginan dan harapan masyarakat Desa Kenongomulyo. Namun tak semudah yang dibayangkan dalam melaksanakan program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) karena seluruh prosedur dan tata cara pendaftaran tanah tersebut harus memenuhi ketentuan dari Pemerintah. Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas untuk mengetahui pelaksanaan pengajuan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang dilaksanakan di Desa Kenongomulyo Kecamatan Nguntoronadi Kabupaten Magetan maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul “PELAKSANAAN PENGAJUAN PROGRAM PERCEPATAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DI TINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA (Studi Kasus Desa Kenongomulyo Kecamatan Nguntoronadi Kabupaten Magetan) ”.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- 1.2.1 Apa yang dimaksud Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)?

1.2.2 Bagaimana cara pengajuan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Kenongomulyo?

1.2.3 Bagaimana Pelaksanaan Pengajuan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Kenongomulyo di Tinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria ?

### **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah diatas maka tujuan penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).
- b. Untuk mengetahui cara pengajuan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Kenongomulyo.
- c. Untuk mengetahui Pelaksanaan Pengajuan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Kenongomulyo di Tinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

#### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

Manfaat-manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah :

- a. Manfaat bagi peneliti, penelitian ini bermanfaat untuk mengembangkan pemikiran-pemikiran serta melatih intelektual dalam memahami Pendaftaran Tanah.
- b. Manfaat secara ilmiah, yaitu sebagai saran untuk melatih dan mengembangkan kemampuan dalam berfikir ilmiah, sistematis, serta bermanfaat untuk mengembangkan kemampuan dan menuliskan karya ilmiah dilapangan berdasarkan kajian kajian teori yang diperoleh selama perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Ponorogo.
- c. Manfaat secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi dari kajian kriteria-kriteria pelaksanaan

program percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap yang dapat dijadikan indikator terlaksananya Undang-undang maupun ketentuan lain yang mengatur.

- d. Sebagai bahan rekomendasi bagi peneliti lain untuk mendukung kegiatan penelitian yang selaras dengan penelitian inidengan teori yang sudah dibuktikan melalui prosedur penelitian ini.

