

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang memiliki kehidupan bercorak agraris, sehingga setiap kegiatan yang dilakukan oleh sebagian besar rakyat Indonesia membutuhkan dan melibatkan soal tanah. Tanah diatur oleh Hukum Agraria dalam aspek yuridisnya yaitu yang berkaitan dengan hak atas tanah yang merupakan bagian dari permukaan bumi yang dapat dimiliki dan diberikan kepada orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum.<sup>1</sup>

Tanah merupakan komponen penting yang memiliki berbagai fungsi dalam kehidupan masyarakat. Namun, dengan adanya peningkatan jumlah penduduk yang pesat mengakibatkan peningkatan kebutuhan masyarakat akan tanah sedangkan jumlah tanah tetap atau tidak bertambah. Hal ini dapat menimbulkan berbagai sengketa tanah karena tidak seimbang antara persediaan tanah dengan kebutuhan akan tanah.

Pengaturan yang lengkap terkait dengan penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah bertujuan untuk menghindari adanya sengketa dan untuk melindungi pihak-pihak yang mempunyai masalah berkaitan dengan tanah.<sup>2</sup> Sehubungan dengan hal

---

<sup>1</sup> M. Arba, 2015, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 7.

<sup>2</sup> Tito Inneka Widyawati, "Pelayanan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kota Tangerang", *Jurnal Mozaik*, Volume 10, Nomor 1, (Juli 2018), hlm. 41.

tersebut maka kepastian hukum atas tanah merupakan hal mutlak yang harus ada.

Indonesia sebagai negara yang berlandaskan hukum dalam menanggulangi masalah pertanahan khususnya terhadap hak atas tanah sudah ada sejak tahun 1960. Pemerintah menghapuskan sistem dualisme yang ada sejak Pemerintah Hindia Belanda dengan mengeluarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA dengan berlakunya UUPA tersebut, maka terciptalah kesatuan hukum di bidang hukum agraria di Indonesia. UUPA telah meletakkan kewajiban kepada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh wilayah Republik Indonesia dan bagi pemegang hak UUPA mewajibkannya untuk mendaftarkan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.<sup>3</sup>

Upaya yang dapat dilakukan untuk memberi jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, antara lain:<sup>4</sup>

1. Perangkat hukum yang tersedia secara tertulis, lengkap, dan jelas dilaksanakan secara konsisten oleh pemerintah sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memudahkan pemegang hak atas tanah untuk membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan dapat memperoleh keterangan yang

---

<sup>3</sup> Djoko Prakosa, Budiman Adi Purwanto, 1985, *Eksistensi Prona sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 19.

<sup>4</sup> Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm. 277-278.

diperlukan mengenai objek perbuatan hukum yaitu tanah yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.

Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menjelaskan bahwa, “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dikeluarkan sebagai tindak lanjut dari Pasal 19 ayat (1) UUPA.

Pemerintah merealisasikan percepatan pendaftaran tanah secara lengkap di seluruh wilayah Republik Indonesia dengan cara yang dilakukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui program terbaru yaitu Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disebut PTSL yang menargetkan 126 juta bidang tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia terdaftar dan tersertifikasi pada tahun 2025.<sup>5</sup> Pengertian PTSL dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap 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

---

<sup>5</sup> Dian Aries Mujiburohman, “Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)”, *Bhumi*, Volume 4, Nomor 1, (Mei 2018), hlm. 89.

lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.”

PTSL pada mulanya diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, merupakan tindak lanjut dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 28 Tahun 2016 tentang Percepatan Program Nasional Agraria melalui Pendaftaran Tanah Sistematis atau PRONA. Tetapi, masih memiliki kekurangan sehingga belum dapat dilaksanakan.<sup>6</sup>

Pada tahun 2017 pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 dan peraturan tersebut disempurnakan lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Namun, ternyata peraturan menteri tersebut, masih memerlukan penyempurnaan substansi sehingga dikeluarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor

---

<sup>6</sup> Maria Novianti Wake, 2018, “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Hak Milik Secara Sistematis Lengkap dalam Mewujudkan Kepastian Hukum di Kabupaten Nagekeo Provinsi Nusa Tenggara Timur”, (Skripsi yang tidak diterbitkan, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta), hlm. 5-6.

6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disebut Peraturan Menteri Nomor 6 Tahun 2018.<sup>7</sup>

Percepatan PTSL dapat memudahkan masyarakat terutama di Desa Bangunjiwo, Kecamatan Kasihan, Kabupaten Bantul yang belum mempunyai sertipikat agar dapat segera mendaftarkan tanahnya dan memperoleh surat tanda bukti hak berupa sertipikat sebagai alat bukti yang kuat untuk jaminan kepastian hukum hak atas tanah miliknya. Meskipun demikian, masih ada masyarakat yang belum mendaftarkan tanahnya. Salah satu alasannya karena diperlukan biaya yang mahal untuk melakukan pendaftaran tanah. Program PTSL di Desa Bangunjiwo diatur dalam Peraturan Bupati Bantul Nomor 75 Tahun 2017 tentang Pembebanan Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disebut Peraturan Bupati Bantul Nomor 75 Tahun 2017.

Surat Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 25/SKB/V/2017, Nomor 590-3167A Tahun 2017, Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis yang selanjutnya disebut SKB 3 Menteri Tahun 2017 berisi ketentuan mengenai besar biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat dalam program sertifikat tanah Kategori V untuk Pulau Jawa dan Bali sebesar Rp 150.000,00. Hal tersebut juga dijelaskan

---

<sup>7</sup> Septina Marryanti, Yudha Purbawa, "Optimalisasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap", *Bhumi*, Volume 4, Nomor 2, (November 2018), hlm. 191.

dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Bupati Bantul Nomor 75 Tahun 2017 bahwa, “besaran biaya yang diperlukan untuk persiapan pelaksanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 sebesar Rp 150.000,00 (Seratus Lima puluh Ribu Rupiah) setiap pemohon.”

Pembiayaan persiapan PTSL meliputi kegiatan penyiapan dokumen, kegiatan pengadaan patok dan materai, dan kegiatan operasional petugas desa. Namun, dijelaskan dalam Pasal 8 ayat (2) Peraturan Bupati Bantul Nomor 75 Tahun 2017 bahwa, “Dalam hal biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak mencukupi disebabkan antara lain jumlah patok batas tanah dan materai yang dibutuhkan lebih dari ketentuan dalam Pasal 6, terdapat kebutuhan selain ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 7, besaran biaya dapat ditambah sesuai hasil kesepakatan musyawarah kelompok masyarakat pemohon PTSL.” Sehubungan dengan hal itu, dikhawatirkan di lapangan nantinya dapat terjadi pungutan liar misalnya terjadi penarikan sejumlah uang atau ada uang lebih yang diminta oleh petugas untuk kepentingan pribadi dan bukan kepentingan masyarakat.

Penelitian terkait dengan PTSL telah dilakukan dengan judul Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menurut Peraturan Desa Nomor 4 Tahun 2018 di Desa Dadapayam, Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang,<sup>8</sup> Proses Pelaksanaan Pendaftaran Tanah menurut

---

<sup>8</sup> Helianto Putro, 2018, “Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menurut Peraturan Desa Nomor 4 Tahun 2018 di Desa Dadapayam, Kecamatan Suruh, Kabupaten Semarang”, (Skripsi yang tidak diterbitkan, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia).

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.<sup>9</sup> Sedangkan, penelitian ini fokus mengenai penyelenggaraan PTSL menurut Peraturan Bupati Bantul Nomor 75 Tahun 2017 di Desa Bangunjiwo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul.

Berdasarkan uraian di atas tentang pendaftaran tanah sistematis lengkap dan permasalahan di lapangan dalam penyelenggaraannya maka peneliti tertarik untuk menyusun skripsi berjudul “Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menurut Peraturan Bupati Bantul Nomor 75 Tahun 2017 di Desa Bangunjiwo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul”.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis lengkap menurut Peraturan Bupati Bantul Nomor 75 Tahun 2017 di Desa Bangunjiwo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul?
2. Apa saja kendala-kendala yang dihadapi dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis lengkap menurut Peraturan Bupati Bantul Nomor 75 Tahun 2017 di Desa Bangunjiwo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul?

---

<sup>9</sup> Mikha Ch. Kaunang, “Proses Pelaksanaan Pendaftaran Tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997”, *Lex Crimen*, Volume 5, Nomor 4, (April-Juni 2016).

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis lengkap menurut Peraturan Bupati Bantul Nomor 75 Tahun 2017 di Desa Bangunjiwo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis lengkap menurut Peraturan Bupati Bantul Nomor 75 Tahun 2017 di Desa Bangunjiwo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis:
  - a. Menambah ilmu pengetahuan mengenai penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis lengkap menurut Peraturan Bupati Bantul Nomor 75 Tahun 2017 di Desa Bangunjiwo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul.
  - b. Mendukung Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Administrasi Negara pada khususnya.
2. Manfaat Praktis penelitian ini adalah:
  - a. Memberikan masukan bagi pemerintah khususnya pemerintah Kabupaten Bantul untuk menentukan kebijakan terkait penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis lengkap.



- b. Memberikan masukan bagi masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanah agar dapat menjamin kepastian hukum hak atas tanah miliknya.