

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Manusia dan tanah dalam kehidupan pada hakikatnya merupakan dua hal yang tidak dapat berpisah satu sama lain. Tanah mempunyai nilai yang amat besar bagi manusia karena seluruh kebutuhan manusia berkaitan dengan tanah dan manusia kembali padanya sejak lahir hingga meninggal. Tanah tidak hanya dipandang sebagai komoditas yang mempunyai nilai ekonomi saja, namun hubungan antara tanah dan pemiliknya melibatkan nilai-nilai budaya, spiritual, ekonomi serta adat tertentu. Bagi pemerintah, tanah selalu dibutuhkan untuk pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah.<sup>1</sup>

Sumber daya alam yang memiliki nilai ekonomis serta memiliki nilai sosial dan politik dan pertanahan keamanan yang tinggi salah satunya adalah Tanah. Oleh karena itu, kebijakan pembangunan pertanahan haruslah merupakan bagian yang tak terpisahkan (integral) dari Kebijakan Pembangunan Nasional, hal tersebut diatur pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan “*bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*”.<sup>2</sup>

Kenyataan manusia tidak dapat hidup tanpa tanah membuktikan bahwa tanah bermakna amat penting untuk kehidupan masyarakat Indonesia. Hal ini

---

<sup>1</sup>Erna Sri Wibawanti dan R. Murjiyanto, 2013, *Hak Atas Tanah & Peralihannya*, Yogyakarta, Liberty Yogyakarta, hlm.1

<sup>2</sup>Achmad Rubaie, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang, Bayumedia Publishing, hlm.1

disebabkan karena Indonesia merupakan negara yang sangat bergantung pada sektor pertanian sehingga disebut negara agraris. Kondisi tersebut memperkuat gagasan akan keterikatan masyarakat Indonesia terhadap tanah dimana sebagian besar masyarakat Indonesia membutuhkan tanah. Kemudian status sosial pada tanah dijadikan sebuah tanda atau simbol kesakralan bagi sebagian masyarakat Indonesia.

Tanah mempunyai peran penting bagi kehidupan manusia dalam masyarakat. Tercukupinya kebutuhan manusia akan bahan pangan, dikarenakan manusia mampu mengolah dan mendayagunakan tanah. Kemampuan tersebut ternyata tidak terbatas pada usaha untuk mencukupi bidang pangan saja, melainkan untuk usaha-usaha yang lebih luas yang menyangkut perkembangan kehidupan seperti tanah untuk perumahan, pendirian bangunan industri, perkantoran, pendidikan, tempat ibadah dan berbagai keperluan lainnya.

Pengarahan yang lengkap terkait pemilikan, pemanfaatan, penggunaan dan perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah sangat diperlukan oleh masyarakat mengingat pentingnya makna sebuah tanah. Semua itu bertujuan untuk menghindari terjadinya sengketa pertanahan, baik sengketa harta benda maupun tuntutan hukum yang dibuat oleh pemiliknya.<sup>3</sup>

Prodjodikoro dalam bukunya yang berjudul *Hukum Perdata tentang Hak Atas Benda*, mengemukakan bahwa masalah pertanahan adalah masalah

---

<sup>3</sup> Gustio Randa, "*Identifikasi Potensi Tumpang Tindih Bidang Tanah Pada Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*", *Jurnal Teknik Komputer Agroteknologi dan Sains*, Vol. 2, No. 1 (Juni, 2023), hlm.10

yang sentral dan strategis dalam kehidupan manusia. Dengan demikian penulis dapat menyimpulkan bahwa yang menjadi penyebab terjadinya konflik dimasyarakat yakni penguasaan tanah tanpa hak, sengketa kepemilikan hak atas tanah, tumpah tindih sertifikat, pengusuran atau pembongkaran dan penyerobotan lahan serta masalah lain yang berkaitan dengan tanah.

Kepastian hukum hak atas tanah di Indonesia dapat diperoleh dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Aturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang mengharuskan Pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia, selain itu juga mewajibkan pemegang hak untuk mendaftarkan tanah yang dimilikinya sesuai dengan peraturan yang ada.<sup>4</sup> Jaminan kepastian hukum diatur secara khusus dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA yaitu *“untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”*.

Ketentuan diatas bermakna bahwa sesuatu yang berkaitan dengan kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah harus dilaksanakan dengan kegiatan pendaftaran tanah baik milik masyarakat maupun badan hukum ke dinas pertanahan agar memperoleh jaminan hukum atas tanah yang dimilikinya.

Pendaftaran tanah dianggap sebagai sarana untuk menjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan kepemilikan tanah. Keinginan untuk

---

<sup>4</sup>Djoko Prakosa dan Budiman Adi Purwanot, 1985, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm.19

menyelesaikan pekerjaan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia kini menjadi prioritas utama Kementerian Agraria dan Perencanaan Pertanahan/Badan Pertanahan Nasional. Program pendaftaran tanah secara sistematis ini diimplementasikan pada tahun 2016 dan ditargetkan pada tahun 2025, seluruh bidang tanah di Indonesia dapat terpetakan. Presiden Joko Widodo menargetkan 60 juta bidang tanah dapat terdaftar dalam waktu 5 tahun.<sup>5</sup>

Status dan kedudukan hukum dari tanah milik pihak-pihak yang bersangkutan akan lebih mudah diketahui dengan dilaksanakannya pendaftaran tanah. Selain status dan kedudukan hukum, pihak-pihak tersebut lebih rinci memahami letak, luas, pemilik, batasan-batasan dan beban apa yang ada di atasnya.<sup>6</sup>

Salah satu tujuan Undang-Undang Pokok Agraria yaitu pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut dapat terwujud melalui dua upaya yaitu:

1. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas;
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2018, *Presiden Jokowi Teken Inpres Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*. <https://setkab.go.id/presiden-jokowi-teken-inpres-percepatan-pendaftaran-tanah-sistematis-lengkap/> (diakses pada 15 september pukul, 22:12 WIB)

<sup>6</sup>Effendi Perangian, 1991, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, CV.Rajawali, hlm.95

<sup>7</sup>Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta, Prenadamedia Group, hlm. 277-278

Ketentuan mengenai pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, diterangkan lebih lanjut pada peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah yang mula-mula adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, LNRI Tahun 1961 Nomor 28-TLNRI Nomor 2171. Kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku dengan disahkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, LNRI Tahun 1997 Nomor 59-TLNRI Nomor 3696.

Pasal 1 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa “Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus berkesinambungan secara teratur, meliputi pengumpulan pengolahan pembukuan dan penyajian, serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta daftar mengenai bidang-bidang tanah yang sudah dan satuan rumah susun termasuk pemberian surat dan tanda bukti bagi bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebani”.<sup>8</sup> Sedangkan pada UUPA Pasal 19 ayat (3) menerangkan “Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria”.<sup>9</sup>

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1955 Kepres terkait Pembentukan Kementrian Agraria, Presiden Republik Indonesia membentuk Kementrian

---

<sup>8</sup>I Ketut Oka Setiawan, 2019, *Hukum Pendaftaran Tanah dan Hak Tanggungan*, Jakarta Timur, Sinar Grafika, hlm. 13

<sup>9</sup>Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Aturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*

Pembentukan Kementerian Agraria yang disamakan dengan Pendaftaran Tanah dan Pedoman Pelaksanaannya di Indonesia, yang kepemimpinannya diketuai langsung Menteri Agraria. Sasaran tugas kementerian Agraria adalah:

1. Menyiapkan penyusunan peraturan Perundang-undangan Agraria nasional;
2. Secara umum Menyelenggarakan serta mengamati dengan cermat undang-undang agrarian nasional serta memberi pedoman kepada pemimpin terkait pelaksanaannya secara khusus;
3. Melaksanakan upaya agar melengkapai derajat serta ketegasan hak atas tanah bagi rakyat.<sup>10</sup>

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 paska lahirnya UUPA telah memperluas lapangan pekerjaan Kementerian Agraria melalui aktifitas reforma agraria dan penggunaan lahan/tanah. Pada waktu berdirinya, Kementerian Agraria memiliki 4 pilar yang terdiri dari: <sup>11</sup>

1. Pilar Hak guna tanah (Kementerian Agraria);
2. Pilar Pendaftaran Tanah (Dinas Pendaftaran Tanah);
3. Pilar reforma agraria;
4. Pilar *land use* atau penggunaan lahan tanah dimana direktorat Tata Bumi Departemen Pertanian merupakan sumber utamanya (tidak bersumber dari Direktorat Tata Ruang Departemen Pekerjaan Umum).

Pendaftaran tanah dilakukan dengan tujuan memberikan ketegasan hukum dan pengamanan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Pada akhir

---

<sup>10</sup>Sigit Sapto Nugroho, dkk, 2017, *Hukum Agraria Indonesia*, Solo, Kafilah Publishing, hlm. 119

<sup>11</sup>Ibid, hlm 120.

proses pendaftaran tanah, dihasilkan bukti berupa Buku Tanah dan sertifikat tanah, yang mencakup Salinan buku tanah dan surat ukur.<sup>12</sup>

Pendaftaran bidang tanah dilakukan secara menyeluruh sesuai dengan pesan yang tercantum pada Pasal 19 UUPA di negara Indonesia. Pemerintah telah membuat program percepatan pendaftaran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) hingga tahun 2025. Pada tahun 2018 tanggal 13 februari, Presiden ke enam Negara Republik Indonesia Joko Widodo dalam dukungannya terkait pelaksanaan program ini, dikeluarkan Intruksi Presiden terkait Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di seluruh Wilayah Indonesia dalam hal ini Intruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018.<sup>13</sup>

Mendukung implementasi PTSL disemua wilayah Indonesia, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menggelar program PTSL. Melalui Upaya ini, diharapkan bahwa program program PTSL yang dikembangkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dapat memberikan pengaruh terhadap tertib hukum administrasi pertanahan dan juga memacu perkembangan taraf perekonomian warga yang berstatus kurang mampu.<sup>14</sup> Sertifikat tanah yang diperoleh Masyarakat diharapkan akan memiliki nilai yang berharga, memungkinkan mereka menggunakannya sebagai jaminan di instatnsi perbankan dan instansi pendanaan lainnya.

---

<sup>12</sup>Urip Santoso, *Op. Cit*, hlm 4-5.

<sup>13</sup>Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2018, *Presiden Jokowi Teken Inpres Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*. <https://setkab.go.id/presiden-jokowi-teken-inpres-percepatan-pendaftaran-tanah-sistematis-lengkap/> (diakses pada 15 september pukul, 22:27 WIB)

<sup>14</sup> Dian Aries Mujiburohman, "Potensi permasalahan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL)", *Bhumi Jurnal Agraria dan Pertahanan*, Vol. 4, No. 1 (Juli, 2018), hlm.90

Pogram Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) diselenggarakan diseluruh daerah di Indonesia, termasuk Kota Yogyakarta. Hal ini dikarenakan masih banyak masyarakat kurang mengetahui pentingnya memiliki legalitas akan tanah yang dimilikinya. Hal ini dikarenakan masyarakat tidak mengentahui cara untuk mensertifikatkan tanahnya serta masyarakat juga minim pemahaman terkait konsep penyelenggaraan aktifitas pendaftaran tanah oleh Pemerintah yang dalam hal ini juga terhitung sebagai program/agenda Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dilaksanakan oleh BPN Kota Yogyakarta.

Beberapa faktor fundamental pemicu sebagian Masyarakat belum mendaftarkan hak atas tanah yang mereka miliki adalah minimnya Tingkat Pendidikan yang membuat mereka kurang memahami proses pendaftaran hak-hak atas tanah. Selain itu, jika dilihat dari sisi ekonomi dan pendidikan, dapat dilihat bahwasanya banyak dari mereka asalnya masuk dalam ketgori wilayah yang belum berkembang atau belum maju, sehingga mengalami hambatan dalam menentukan persiapab pendanaan untuk pendaftaran hak kuasa tanah.<sup>15</sup>

Perselisihan atau permasalahan masih terus muncul karena tidak terealisasinya pendaftaran hak atas tanah secara menyeluruh, yang dalam hal ini pemerintah sebagai entitas atau *stakeholder* yang berwenang terkait pendaftaran hak atas tanah menimbang untuk melaksanakan program tersebut

---

<sup>15</sup> Nur Gematriana Aisyah, Andi Risma dan St. Ulfah, "Efektifitas Pendaftaran Tanah", *Quwanin Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.1, No.1 (Agustus 2020), hlm.5



dengan tujuan untuk mencegah terjadinya konflik atau sengketa di masa mendatang.<sup>16</sup>

Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 adalah negara hukum (UUD) yang memberikan jaminan dan perlindungan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria.<sup>17</sup> Kewarganegaraan Indonesia mencakup hak warga negara agar memperoleh, memiliki dan menggunakan kuasa terhadap tanahnya sesuai kehendak dan masih dalam batasan aturan yang berlaku.<sup>18</sup>

Terdaftarnya hak atas tanah, membuat Masyarakat akan memperoleh sertifikat hak milik tanah sebagai bukti yang sah tentang kepemilikan tanah mereka. Sertifikat ini digunakan sebagai alat untuk membuktikan status masyarakat sebagai pemilik sah dari tanah tersebut, sehingga masyarakat yang mempunyai hak guna tanah terjamin dan terlindungi secara hukum.

Saat ini, Kementerian Agraria dan tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional sedang menggelar proses penyertifikatan tanah secara massal melalui kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di seluruh wilayah Republik Indonesia.<sup>19</sup>

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, atau PTSL, adalah proses pendaftaran tanah yang dilakukan di seluruh wilayah Republik Indonesia di

---

<sup>16</sup> Bambang Surato, Supadno, "Hambatan-hambatan Dalam Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)", *The Indonesian Journal of Public Administration*, Vol.9, No.01 (Juni, 2023), hlm.28

<sup>17</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

<sup>18</sup> Adrian Sutedi, 2010, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 1

<sup>19</sup> Henry Sinaga, 2018, *Hukum Agraria Dalam Teori dan Praktik Kompilasi Tulisan tentang Carut Marut Regulasi di Indonesia*, Bandung, PT Citra Aditya Bakri, hlm 45

satu wilayah desa/kelurahan atau setingkatnya. Kegiatan ini mencakup pengumpulan data fisik dan data hukum mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.<sup>20</sup>

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah inisiatif pemerintah yang mencakup pembiayaan pembuatan sertifikat tanah yang didukung oleh pemerintah. Oleh karena itu, peserta program ini tidak perlu mengeluarkan biaya dalam jumlah besar. Dengan adanya program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap maka diharapkan bagi masyarakat yang belum mendaftarkan tanahnya dapat mendaftarkan tanahnya dan mendapatkan sertifikat hak guna tanah melalui program ini. Namun dengan adanya program ini tidak menutup kemungkinan akan timbul kendala dalam pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Maka dari itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait sistem pendaftaran tanah melalui bentuk penulisan dengan judul “*Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Yogyakarta*”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut dapat dikemukakan identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Yogyakarta?

---

<sup>20</sup>Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018

2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Yogyakarta?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berangkat dari rumusan masalah penelitian diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam proses pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kota Yogyakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya mengenai pelaksanaan pendaftaran sistematis lengkap.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis dapat memberikan manfaat bagi penulis, masyarakat guna mengetahui proses pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap.