

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 menyebutkan bahwa tujuan nasional bangsa Indonesia adalah, “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Suatu negara dapat dinyatakan berhasil apabila pembangunannya diwujudkan untuk memenuhi kebutuhan warga negaranya dan untuk kesejahteraan rakyat. Pertanahan merupakan salah satu faktor penentu bagi tercapainya keberhasilan serta pemerataan pembangunan, dalam arti kepentingan Nasional.<sup>1</sup>

Kehidupan sehari-hari masyarakat selalu berkaitan dengan tanah. Tanah menjadi keperluan yang sangat dibutuhkan manusia, bahkan bukan hanya dalam kehidupannya, untuk mati pun manusia masih memerlukan tanah.<sup>2</sup> Oleh sebab itu tanah adalah kebutuhan vital manusia.<sup>3</sup> Tanah juga mengandung berbagai macam kekayaan alam yang dapat dimanfaatkan manusia.<sup>4</sup> Penggunaan tanah harus

---

<sup>1</sup> Maulida Soraya Ulfah, Denny Suwondo, “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptl) di Kabupaten Demak”, *Konferensi Ilmiah Mahasiswa UNISSULA (KIMU)* 2, (2019), hlm.82.

<sup>2</sup> K. Wantjik Saleh, 1985, *Hak Anda Atas Tanah*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 7.

<sup>3</sup> M. Mudjiono, 1992, *Hukum Agraria*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 1

<sup>4</sup> Adrian Sutedi, 2008, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.45.

disesuaikan dengan keadaan dan sifat hak atas tanahnya sehingga memiliki manfaat untuk kesejahteraan dan kebahagiaan pemilik sekaligus bagi warga dan negara.<sup>5</sup>

Tanah merupakan komponen yang sangat penting bagi pemerintah untuk mengelola pembangunan negara.<sup>6</sup> Keterkaitan tanah dalam kehidupan sehari-hari masyarakat dan pentingnya bagi pembangunan negara menunjukkan bahwa tanah memiliki nilai ekonomis bagi masyarakat. Pertumbuhan ekonomi dan meningkatnya nilai ekonomis tanah mengakibatkan semakin tajamnya kesenjangan sosial antara mereka yang mempunyai akses yang memungkinkan penguasaan tanah bangunan yang melampaui batas kewajaran dihadapkan dengan mereka yang paling membutuhkan tanah, namun berada dalam posisi yang tersudut.<sup>7</sup> Tidak mustahil apabila hal ini dibiarkan berlangsung akan dapat menjadi pemicu berbagai kerawanan di bidang pertanahan.<sup>8</sup>

Dasar hukum yang dijadikan landasan utama dalam bidang pertanahan untuk pembangunan nasional adalah Pasal 33 Ayat (3) Undang-undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”.<sup>9</sup> Pernyataan ini berarti merupakan suatu kewajiban agar bumi, air, dan ruang angkasa dan kekayaan alam

---

<sup>5</sup> Bernhard Limbong, 2012, *Reforma Agraria*, Jakarta, Margaretha Pustaka, hlm. 284.

<sup>6</sup> Sheila Pratiwi, 2019, “Efektivitas Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam Rangka Pemberian Sertifikat Tanah Gratis di Kecamatan Medan Marelan Kota Medan”, (Skripsi tidak diterbitkan, Fisipol, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara), hlm. 1.

<sup>7</sup> Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta, Kompas, hlm. 11.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> R.I., *Undang-Undang Dasar 1945*, Bab XIV, Pasal 33, Ayat 1.

yang diletakkan dalam kekuasaan negara untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.<sup>10</sup> Pasal 33 ayat (3) tersebut telah mengatribusikan kewenangan kepada subyek hukum “Negara” untuk melaksanakan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam (bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya).<sup>11</sup> Sebagai konsekuensinya asas ini, pemerintah diberi wewenang berdasarkan Undang-Undang untuk mengatur, mengelola, menata dan mengendalikan pemanfaatan, penggunaan dan peruntukan sumber daya alam.<sup>12</sup> Kewenangan tersebut harus dijalankan semata-mata untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan landasan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kemudian dibentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok-pokok Agraria yang biasanya disebut UUPA. Tujuan diundangkannya UUPA guna meletakkan aturan yang dapat memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Kemudian untuk mengimplementasikan jaminan pemberian kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah, perlu diadakan pendaftaran tanah. Hal itu dijelaskan dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA, yang berbunyi “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan

---

<sup>10</sup> Aris Yulia, “Pembaharuan Hukum Agraria Nasional Yang Berkeadilan Sosial”, *Supremasi Jurnal Hukum*, Vol.1 No.1 (2018), hlm. 3.

<sup>11</sup> Suyanto Edi Wibowo, “Memahami Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perihal Penguasaan Oleh Negara Terhadap Sumber Daya Alam”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, (2018), hlm. 5.

<sup>12</sup> *Ibid.*

Pemerintah”.<sup>13</sup> Dari pendaftaran tanah ini, akan menghasilkan alat pembuktian kepemilikan tanah yang kuat yaitu sertifikat hak atas tanah.

UUPA merupakan aturan dasar pendaftaran tanah di Indonesia, untuk pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah. Namun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah dipandang tidak dapat sepenuhnya mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata pada pembangunan Nasional. Peningkatan pembangunan nasional yang berkelanjutan memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum yang perlu disempurnakan, untuk itu dibentuk Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Prosedur Pendaftaran Tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dibedakan menjadi dua, yaitu pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Pasal 1 Ayat (10) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa, “Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/wilayah”.<sup>14</sup> Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadis disebutkan Pasal 1 Ayat (11) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa, “Pendaftaran tanah secara sporadis

---

<sup>13</sup> R.I., *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960*, tentang “Peraturan Pokok-Pokok Agraria”, Bab II, Pasal 19, Ayat 1.

<sup>14</sup> R.I., *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*, tentang Pendaftaran Tanah, Bab I, Pasal 1, Ayat 10.

adalah kegiatan tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual/massal”.<sup>15</sup>

Berlakunya UUPA dan peraturan pelaksanaannya, pada dasarnya merupakan upaya pemerintah untuk meningkatkan pelayanan di bidang pertanahan dengan membuat program atau kebijakan pertanahan, program tersebut adalah sertifikasi nasional atau lebih dikenal pengadaan sertifikat massal di wilayah Indonesia yang selanjutnya disebut dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atau biasa disingkat PTSL. Program PTSL bertujuan untuk mendaftarkan seluruh bidang tanah di wilayah Indonesia yang belum terdaftar, khususnya ditujukan di wilayah pedesaan agar masyarakat dapat memiliki sertifikat hak atas tanah dengan biaya lebih murah, sehingga kepastian hukum bisa terjamin terhadap pemegang hak atas tanah. Latar belakang adanya program PTSL disebabkan jaminan kepastian hukum hak atas tanah yang belum tercapai, karena terkadang menimbulkan permasalahan dan konflik atas tanah di berbagai wilayah Indonesia, tak jarang permasalahan atau konflik pertanahan sering terjadi di kalangan masyarakat, baik antar keluarga, maupun pemangku kepentingan (pengusaha, BUMN, dan pemerintah).<sup>16</sup> Hal tersebut membuktikan bahwa sertifikat mempunyai peranan penting sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah bagi pemiliknya.<sup>17</sup> PTSL merupakan program tindak lanjut dari Program Nasional Agraria atau disingkat

---

<sup>15</sup> R.I., *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*, tentang Pendaftaran Tanah, Bab I, Pasal 1, Ayat 11.

<sup>16</sup>Kalurahan Ponjong, Apa itu PTSL?, 3 Januari 2021, <https://www.ponjong.desa.id/first/artikel/157-Apa-itu-PTSL->, (23.00).

<sup>17</sup>*Ibid.*

PRONA yang didasari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2016 Tentang Percepatan Program Nasional Agraria melalui Pendaftaran Tanah Sistematis. Kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagai penyempurnaan terkait pengaturan mengenai PRONA. Akan tetapi peraturan tersebut masih dinilai belum bisa dilaksanakan karena terdapat beberapa kekurangan sehingga digantikan dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Penelitian ini fokus pada pelaksanaan PTSL pasca dibentuknya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang diselenggarakan di wilayah Indonesia, khususnya Desa Pasusukan, Kecamatan Bawang, Kabupaten Batang. Pada tahun 2017 masih banyak masyarakat Desa Pasusukan yang belum mendaftarkan kepemilikan hak atas tanahnya.<sup>18</sup> Sejalan dengan temuan permasalahan tersebut pemerintah sedang mencanangkan kebijakan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di seluruh wilayah Indonesia termasuk

---

<sup>18</sup> Wawancara pribadi dengan Kepala Seksi Pelayanan Desa Pasusukan, Pada tanggal 23 November 2020 pukul 20.30 WIB.

Desa Pesusukan, Kecamatan Bawang, Kabupaten Batang. PTSL yang dilaksanakan di Desa Pesusukan mulanya berawal dari informasi BPN ke Pemerintah Desa, bahwa pemerintah menyelenggarakan PTSL/Sertifikat massal, yang kemudian oleh pemerintah desa disosialisasikan ke masyarakat.<sup>19</sup> Dengan dilatarbelakangi masalah tersebut maka perlu diteliti terkait Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Pesusukan Kecamatan Bawang Kabupaten Batang.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, berikut ini adalah beberapa rumusan masalah dalam pembahasan penulisan skripsi yang akan dikaji oleh penulis, yaitu:

1. Bagaimana Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Pesusukan Kecamatan Bawang Kabupaten Batang?
2. Apa saja yang menjadi faktor penghambat atau kendala dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Pesusukan Kecamatan Bawang Kabupaten Batang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, tujuan penelitian ini adalah:

---

<sup>19</sup> Wawancara Online dengan Kepala Seksi Pelayanan Desa Pesusukan, Pada tanggal 28 Desember 2020 pukul 16.53.

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Pasusukan Kecamatan Bawang Kabupaten Batang.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat atau kendala yang timbul dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Pasusukan Kecamatan Bawang Kabupaten Batang.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini mempunyai manfaat untuk mengembangkan wawasan tentang ilmu hukum khususnya bidang hukum administrasi Negara mengenai Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Pasusukan Kecamatan Bawang Kabupaten Batang.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan masukan bagi para praktisi pendaftaran tanah yang terlibat langsung dalam proses pelaksanaannya, yaitu Pemerintah Desa Pasusukan Kecamatan Bawang Kabupaten Batang.