

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam kehidupan, manusia tidak dapat lepas dari tanah karena dua hal tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain.¹ Tanah dapat dimaknai sebagai benda yang sangat penting bagi manusia. Seluruh kebutuhan pada manusia selalu berkaitan dengan tanah, mulai dari lahir sampai dengan meninggal. Manusia memiliki hubungan spiritual dan emosional dengan tanah. Hal tersebut disebabkan karena tanah tidak hanya dilihat sebagai sebuah komoditas yang memiliki nilai ekonomis, namun juga mengandung nilai budaya, adat dan spiritual tertentu bagi pemiliknya. Bagi pemerintah, tanah akan selalu dibutuhkan bagi setiap pembangunan yang akan dilaksanakan.

Peningkatan kebutuhan masyarakat akan tanah dari waktu ke waktu selalu terjadi, hal tersebut sejalan dengan laju pembangunan di seluruh bidang yang kian meningkat. Fungsi tanah juga mengalami perkembangan sehingga kebutuhan masyarakat akan tanah disesuaikan dengan kebutuhan yang beraneka ragam. Kebutuhan akan tanah merupakan satu dari beberapa aspek terpenting bagi kehidupan manusia. Manusia tidak akan mungkin hidup tanpa adanya tanah. Berbagai macam aktivitas yang dilakukan manusia selalu dilakukan di atas tanah.

Tanah dengan manusia memiliki hubungan yang saling terikat. Tanah merupakan peranan yang penting dalam masyarakat, oleh karena itu setiap orang berusaha memiliki hak atas tanah untuk kehidupannya.² Pemerintah Republik Indonesia dalam hal ini wajib bertindak untuk

¹ Erna Sri Wibawanti, 2013, *Hak Atas Tanah dan Peralihannya*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 1.

² Nurhidayati, 2018, *Pelayanan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Terhadap Kepuasan Masyarakat Pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bekasi, Sekretari dan Manajemen Widya Cipta*, Vol. 2 No. 2 P-ISSN: 2550-0805, hlm. 279.

mengatasi atas konflik kesenjangan tersebut. Solusi yang ada diharapkan mampu menciptakan keadilan dan kepastian hukum pertanahan kepada seluruh masyarakat.

Adanya peningkatan sengketa hak atas tanah menyebabkan proses penegakan hukum menjadi lamban atau terhambat.³ Sengketa hak atas tanah timbul tidak hanya antar individu dengan individu saja, melainkan juga dengan kelompok, swasta, BUMN (Badan Usaha Milik Negara), dan lembaga pemerintahan. Faktor-faktor lain penyebab timbulnya sengketa hak atas tanah yaitu ketidaksesuaian peraturan, data yang tidak akurat, keliru, kurang lengkap dan tidak sesuai fakta di lapangan. Lamanya proses juga karena keterbatasan sumber daya manusia untuk menyelesaikan tugas sengketa tanah.⁴

Kenaikan harga tanah yang semakin naik dari tahun ke tahun sehingga investasi dan penjualan tanah sangat menguntungkan. Perihal penjualan tanah, harus didukung dengan dokumen yang lengkap agar tercipta kelancaran proses transaksi, salah satunya tanda bukti hak atas tanah berupa sertifikat. Proses pembuatan sertifikat tidaklah mudah dan harus melalui pihak yang berwenang, diawali dari pendaftaran tanah dengan memenuhi beberapa persyaratan sesuai peraturan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional kemudian diproses sampai diterbitkan sertifikat hak atas tanah. Sertifikat tersebut dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) tingkat kabupaten/kota.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan instansi pemerintah yang berwenang mengurus, mengoreksi, mengolah dan menerbitkan dokumen yang berkaitan dengan pertanahan. Sesuai dengan pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yaitu “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia

³ Dian Aries Mujiburohman, 2018, Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), *Bhumi*, Vol. 4 No. 1 ISSN: 2580-2151, hlm. 89

⁴ Elza Syarief, 2012, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia, hlm. 8-9.

menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia” yang dikelola oleh Badan Pertanahan Nasional. Tugas BPN dalam pendaftaran tanah dijelaskan dalam pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional yaitu bahwa BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terlaksananya pendaftaran tanah memungkinkan pemegang hak atas tanah mudah untuk melakukan pembuktian pada haknya atas tanah yang dikuasainya sebagai legalitas bahwa tanah tersebut benar-benar miliknya sesuai hukum dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan.⁵

Pendaftaran tanah dilaksanakan terhadap bidang tanah yang belum terdaftar untuk pertama kali atau pemeliharaan data pertanahan. Fasilitas penyelenggaraanya merupakan tanggung jawab Pemerintah Pusat di seluruh wilayah Indonesia. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah merupakan tindak lanjut atas perubahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Perubahan tersebut dilatarbelakangi oleh kesadaran akan pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang memerlukan kepastian hukum di bidang pertanahan.⁶

Pendaftaran tanah mulanya diproses dengan tahapan panjang yaitu melalui notaris atau kelurahan kemudian setelah beberapa waktu baru diteruskan ke BPN. Kementerian ATR/BPN akan menanggulangi permasalahan tersebut dengan meluncurkan program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Program ini diharapkan dapat membantu

⁵ Budi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*. Jakarta, Djambatan., hlm. 473.

⁶ Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta, Kencana Prenada Media Grup, hlm. 6-7.

memudahkan pemrosesan pengurusan sertifikat tanah yang sebelumnya sulit dan mempercepat tertib administrasi tanah.

Lembaga pelaksana program ini adalah Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR) Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI berdasarkan Instruksi Presiden RI Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Program tersebut sebenarnya sudah dijalankan dari tahun 2017 melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN RI Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, namun pelaksanaan belum sepenuhnya secara sistematis karena masih ada program PRONA secara sporadik yang masih berjalan. Kemudian pada tahun 2018, program PTSL dilaksanakan sepenuhnya secara sistematis. Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri ATR/BPN RI Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menjelaskan bahwa:

“Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL 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/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”.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan sebuah program yang diluncurkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Program ini dikabarkan akan menggantikan program yang juga diluncurkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) yaitu Program Prona atau program sertifikat gratis untuk masyarakat. Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/BPN

telah mengusulkan 5 (lima) juta bidang tanah pada skala nasional untuk dilakukan pendataan yang nanti kemudian akan dibuatkan sertifikat gratis oleh masing-masing Kementerian ATR/BPN pada tingkat kabupaten/kota. Pada tahun 2017, proses pembahasan terkait hal tersebut telah selesai dilakukan, dan hasilnya hanya 2 (dua) juta bidang tanah yang disetujui untuk dibuatkan sertifikat tanah.⁷ Setiap tahun, jumlah bidang tanah yang menjadi obyek PTSL akan mengalami peningkatan di seluruh Indonesia. Target dari PTSL pada tahun 2018 hanya sebesar 7 (tujuh) juta bidang tanah, dan meningkat pada tahun 2019 yaitu sebesar 9 (sembilan) juta bidang tanah.

Program Prona yang dalam satu anggaran dapat dilakukan hingga ke beberapa desa, namun Program PTSL hanya dapat dilakukan terbatas di satu desa hanya untuk tahun anggaran. Pada Program Prona, bidang tanah yang belum bersertifikat pada satu desa tidak diberikan sertifikat secara langsung, namun akan dilakukan secara bertahap. Pada program PTSL, sertifikat akan diberikan secara langsung kepada tanah-tanah yang belum memiliki sertifikat di desa yang menjadi obyek PTSL.

Program PTSL pada tahun 2018 melebihi dari ekspektasi target, yang mana target penerbitan sertifikat yaitu 7 (tujuh) juta sertifikat, akan tetapi menurut laporan Menteri ATR/BPN telah berhasil menerbitkan sebanyak 9.315.006 juta sertifikat. Memasuki tahun 2019, Presiden Republik Indonesia akan memberikan target penerbitan sertifikat setidaknya 9 (sembilan) juta sertifikat kepada Kementerian ATR/BPN. Sebelum munculnya program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL), pemerintah pernah mengadakan program terkait percepatan tanah yang lain yaitu Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). PRONA merupakan proses administrasi pertanahan yang meliputi ajudikasi, pendaftaran tanah sampai dengan penerbitan sertifikat hak atas tanah dan

⁷ Machora. 24 Februari 2017, BPN Luncurkan Program PTSL, <http://www.kliknews.id/2017/02/bpn-luncurkan-program-ptsl.html>, diakses pada tanggal 20 Januari 2021 (10.10 WIB)

diselenggarakan secara massal.⁸ Program tersebut diadakan pada tahun 1981 melalui keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria, kemudian pada akhirnya sejak tahun 2017 kebijakan pendaftaran tanah diganti dengan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Pada Tahun 2020, telah terjadi pandemi *COVID 19* yang terjadi di berbagai negara termasuk Indonesia. Data WHO menyebutkan bahwa *COVID 19* telah menjadi pandemi global, sekitar 4 (empat) juta lebih kasus yang terkonfirmasi di 216 negara di seluruh dunia. Wabah *COVID 19* ini mengakibatkan semua kegiatan terdampak, hampir semua bidang kehidupan terdampak akibat adanya pandemi ini. Hal ini terjadi juga pada kegiatan pelaksanaan PTSL di Kabupaten Pemalang, Jawa Tengah. BPN Kabupaten Pemalang mencatat ada beberapa kegiatan PTSL yang terhambat terutama berkaitan penerbitan sertifikat Hak Atas Tanah mengalami penurunan yang cukup signifikan sehingga diselesaikan di tahun berikutnya.

Potensi permasalahan pertanahan akibat adanya pandemi *COVID 19* relatif banyak karena realisasi target penerbitan sertifikat tanah di seluruh wilayah Indonesia di tahun 2020 hanya mencapai 6,5 juta bidang tanah. Kementerian ATR/BPN RI menyebutkan bahwa target penerbitan sertifikat sebanyak 7,37 juta bidang tanah, oleh karena itu Kementerian ATR/BPN RI terus melakukan upaya agar target pencapaian sertifikasi dapat tercapai setiap tahunnya.⁹

Pelaksanaan PTSL telah berjalan selama 3 (tiga) tahun terakhir, sehingga perlu adanya penelitian untuk mengetahui sampai mana efektivitas program PTSL dalam mencapai target

⁸ Andreas Kristian Aldes, 2019, "Tinjauan Atas Perbandingan Pendaftaran Tanah Melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) Dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kota Medan", (Skripsi S1, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara), hlm. 6.

⁹ Ardiansyah Fadli, 15 Januari 2021, *Terkendala Covid, Sertifikasi Tanah di Seluruh Indonesia Tak Penuhi Target*, <https://www.kompas.com/properti/read/2021/01/15/174947221/terkendala-covid-sertifikasi-tanah-di-seluruh-indonesia-tak-penuhi?page=all>, diakses pada tanggal 20 Januari 2021 (13.20 WIB).

karena waktu yang diberikan relatif singkat dan hambatan apa saja yang ditemukan selama program PTSL dilaksanakan di masa pandemi ini. Berdasarkan hal-hal yang telah disebutkan diatas, penulis merasa tertarik untuk mengkaji penelitian hukum dengan judul “Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Melalui Program PTSL Di Kabupaten Pemalang Tahun 2020”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Pemalang Tahun 2020?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Pemalang Tahun 2020?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui pelaksanaan pendaftaran tanah melalui program PTSL di Kabupaten Pemalang.
2. Mengetahui kendala apa saja yang menghambat terlaksananya program PTSL di Kabupaten Pemalang.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Memberikan kontribusi dalam pengembangan dan pengkajian ilmu pengetahuan bidang hukum pertanahan, khususnya pembahasan terpelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sistematis melalui program PTSL.

2. Manfaat Praktis

Memberikan masukan bagi seluruh pihak terkait baik lembaga pemerintah maupun lembaga non pemerintah dalam pelaksanaan program PTSL, khususnya di Kabupaten Pemalang.