

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebutuhan akan sumber daya tanah bagi setiap bangsa di dunia semakin penting, hal ini menjadikan kebutuhan akan tanah bertambah besar dan oleh sebab itu bangsa Indonesia harus mampu memanfaatkan dan menggunakan sumber daya tanah secara bijaksana untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan.

Jumlah penduduk yang semakin bertambah banyak sedangkan ketersediaan tanah sebagai sumber daya alam yang dapat dikuasai dan dikelola oleh manusia sangat terbatas, dengan tidak sebandingnya akan jumlah penduduk dengan ketersediaan tanah maka wajar jika harga tanah semakin meningkat. Oleh karenanya dengan kenyataan seperti itu maka diperlukan penertiban dan pengaturan dalam penggunaannya sehingga dibutuhkan suatu aturan hukum sebagai norma untuk menata pergaulan hidup supaya tenteram dan terkendali termasuk pembentukan lembaga yang diberikan kewenangan untuk mengatur dan memelihara ketertiban hukum yang berkenaan dengan pemanfaatan tanah tersebut untuk menjaga agar tidak terjadi konflik di kemudian hari. Menurut Projodikoro dalam bukunya yang berjudul Hukum Perdata tentang Hak Atas Benda, mengemukakan bahwa:

Masalah pertanahan adalah masalah yang sentral dan strategis dalam kehidupan manusia. Demikian pentingnya tanah ini menyebabkan sering terjadi konflik di masyarakat, berbagai permasalahan seperti penguasaan tanah-tanah tanpa hak, sengketa kepemilikan hak atas tanah, tumpang tindih sertifikat, penggusuran atau pembongkaran dan penyerobotan lahan, serta banyak lagi masalah yang berkaitan dengan tanah, semuanya menunjukkan betapa pentingnya nilai tanah bagi kehidupan manusia dan oleh karena itu adalah layak apabila dalam hukum adat berbagai peraturan mengenai hak-hak atas benda, berpusat pada hak-hak atas tanah. Hak-hak atas tanah itu diperlakukan secara agak istimewa, berbeda dengan hak-hak atas benda lain yang bukan tanah.¹

Perlu aturan mengenai hak-hak atas tanah agar tercipta rasa aman bagi pemilik hak atas tanah dan untuk mencegah terjadinya konflik didalam masyarakat, maka sudah seharusnya penguasaan dan kepemilikan hak atas tanah mendapat prioritas pengaturan di bidang hukum. Pengaturan secara yuridis formal terhadap keberadaan tanah bagi kepentingan manusia dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara di Indonesia yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur bersumber dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Sebagai pelaksanaan pasal tersebut, Pasal 1 ayat (2)

¹ Wirjono Projodikoro, 1986, *Hukum Perdata tentang Hak Atas Benda*, Jakarta, : PT. Intermasa, hlm. 7

UUPA menyatakan bahwa "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional."²

Pentingnya pendaftaran tanah hak atas tanah untuk menjamin kepastian hukum bagi suatu objek tanah di nyatakan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa :

- (1) "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah"
- (2) "Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi :
 - a. "pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah"
 - b. "pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut"
 - c. "pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat"
- (3) "Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat,keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya,menurut pertimbangan Menteri Agraria"
- (4) "Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 diatas,dengan ketentuan

² Boedi Harsono, 1994,*Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*,Jakarta : Djambatan,hlm,5

bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut"³

Negara Indonesia merupakan Negara yang menjadikan sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c dan dalam Pasal 32 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang menyebutkan bahwa, "Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan"⁴

Pentingnya sertifikat hak atas tanah yang merupakan alat bukti hak yang kuat, dan bahwa selama tidak dapat dibuktikan data yuridis dan data fisik yang tercantum didalamnya, maka harus diterima sebagai yang benar. Fungsi sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti yang sah dan tidak bisa diganggu gugat tentu akan memberikan rasa aman dan tentram bagi pemiliknya, sifat dari hak atas tanah yaitu pasti sehingga dapat di pertanggung jawabkan secara hukum.

Fungsi dari pendaftaran hak atas tanah dalam memberikan kepastian hukum sehingga memberikan rasa aman bagi pemegang hak

³ Boedi Harsono, 1994, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta : Djambatan, hlm 11

⁴ A.P. Parlindungan, 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung: Msnar Maju., hlm, 125.

tersebut, maka dari itu kajian mengenai kekuatan berlakunya sertifikat hak atas tanah sangat penting, yaitu untuk memberikan kepastian hukum pemilikan tanah bagi orang yang namanya tercantum dalam sertifikat, lalu untuk mencegah timbulnya sengketa dikemudian hari karena memberikan perlindungan dari tindakan sewenang-wenang oleh siapapun. Fungsi lain yang diberikan dalam pendaftaran hak atas tanah yaitu dengan sertifikat hak atas tanah pemilik hak tersebut dapat melakukan perbuatan hukum apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau ketertiban umum dan kesusilaan, dan dengan sertifikat hak atas tanah juga dapat memberikan nilai ekonomi yang tinggi apabila dijadikan jaminan utang dengan hak tanggungan atas tanah.

Dengan tingginya nilai dan manfaat tanah maka pendaftaran hak atas tanah menjadi suatu urgensi bagi pemilik tanah, karena dengan nilai ekonomi atas tanah yang semakin hari semakin tinggi maka tindakan sewenang-wenang dari pihak lain dapat terjadi kapanpun dan tentunya dengan tindakan sewenang-wenang tersebut maka akan menimbulkan sengketa dikemudian hari yang akan merugikan pihak yang memiliki tanah.

Dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria menyatakan bahwa:

“Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi”

- a. “pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah”
- b. “pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut”
- c. “pemberian surat-surat tanda bukti hak,yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”⁵

Dengan ketentuan pasal tersebut dalam poin (a), maka ada proses yang harus dipenuhi dalam pendaftaran tanah yaitu pengukuran,penetapan dan pembukuan tanah sebagai mana hal ini diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan seminar hukum pertanahan pada Tahun 1978 dikemukakan bahwa untuk mendapatkan sertifikat tanah perlu waktu yang cukup lama,dan biaya yang tidak kecil dan belum dengan halnya adanya sinkronisasi antar instansi pemerintah yang mempunyai sangkut paut dengan pendaftaran tanah,serta adanya peraturan daerah yang menyimpang dari peraturan yang lebih tinggi.⁶ Selain itu adanya faktor tersebut terdapat faktor lain yang bersifat nonteknis yang juga melatar belakangi lahirnya,yakni adanya sikap instansi Agraria yang bersifat pasif, menunggu kehadiran dari anggota masyarakat (pemilik atas hak tanah) yang berkeinginan untuk mendaftarkan hak atas tanahnya.⁷

Dari keadaan masyarakat yang belum sadar akan pentingnya sertifikat hak atas tanah, pihak instansi Agraria yang bersifat pasif juga

⁵ Boedi Harsono, 2016 *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta:Universitas Trisakti,hlm,555

⁶ Andrian Sutendi, 2017,*Pendaftaran Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta:Sinar Grafika, hlm,65.

⁷ Andrian Sutendi, loc.cit

menjadi kendala dalam proses pendaftaran tanah di Negara Indonesia dan juga dengan keadaan tersebut juga membuat proses tertib administrasi pertanahan juga semakin lambat.

Pemerintah menemukan banyak tanah di Indonesia yang masih belum memiliki sertifikat. Dengan diadakannya program PTSL ini pemerintah berupaya mempercepat pemberian kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah sehingga memberikan pengaruh dalam upaya tertib hukum administrasi pertanahan. Pemerintah juga ikut memantau, mengevaluasi dan ikut membagikan sertifikatnya kepada masyarakat.⁸

Dengan kompleksnya masalah pendaftaran tanah tersebut, maka pemerintah menyelenggarakan program pendaftaran tanah secara sistematis dengan biaya di tanggung oleh pemerintah dan proses yang mudah. Program pemerintah yang dimaksud, diantaranya yaitu: Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) berupa pensertifikatan tanah secara masal dan penyelesaian sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis. Program pendaftaran tanah melalui prona ini merupakan program pendaftaran tanah yang dikhususkan untuk rumah tangga yang berpeghasilan rendah.⁹ Prona sebagai program pemerintah terdahulu, kini dihentikan untuk sementara dan digantikan dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

⁸ Dian Aries Mujiburohman, "Potensi permasalahan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL), *Bhumi*, Volume 4 Nomer 1 (Mei 2008). Hlm. 90

⁹ Andrian Sutendi, *Ibid*, hlm,66.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan Implementasi dari Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria dalam menjamin kepastian hukum para pemilik hak atas tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia. Adapun kemudian ketentuan-ketentuan mengenai pedoman pelaksanaannya mengacu pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata ruang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang mengacu pada proses pendaftaran sertifikat hak atas tanah dan diatur lebih lanjut dalam Praturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atas penyempurnaan dari perubahan sebanyak tiga kali, fungsinya sebagai aturan yang menjadi pedoman berjalannya program PTSL.¹⁰

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan program pendafataran tanah yang dilakukan secara masal dalam suatu daerah atau wilayah kelurahan atau desa secara serentak dan dilakukan dalam kurun waktu satu tahun anggaran. Sebelum PTSL dilaksanakan, pemerintah Republik Indonesia juga pernah melaksanakan program pensertifikatan tanah secara masal yaitu seperti Prona atau Proyek

¹⁰ Isdiyana Kusuma Ayu, "Problematika Pelaksanaan Program Penaftaran Tanah Sistematis Lengkap", *Legality*, Volume 27 Nomor 1. (Maret -Agustus 2019). Hal. 27

Operasi Nasional Agraria adalah merupakan program dari pemerintah dengan memberikan subsidi untuk melakukan pendaftaran tanah secara massal. Bertolak belakang dari beberapa program atau proyek yang pernah dilakukan di setiap beberapa daerah, maka pendaftaran tanah itu dilakukan dan hal ini juga disebutkan sebagai program pemerintah dalam Repelita IV, yang dapat kita baca pada buku III Repelita IV halaman 418 sebagai berikut :

Dalam hal meringankan dan menolong golongan masyarakat dari perekonomian yang rendah, program penerbitan sertifikat massal dari pemerintah dilanjutkan. Sehubungan dengan itu oleh pemerintah telah menerbitkan SK Kemendagri atau Menteri Dalam Negeri nomor 189 tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria. Dalam hal ini menimbang dari peraturan tersebut menyatakan bahwasanya pensertifikatan massal ini mempunyai suatu tujuan untuk menjamin sebuah kepastian hukum bagi penguasaan dan kepemilikan tanah sebagai bukti yang sah dan kuat, banyaknya sengketa tanah dan untuk menimalisir/mengurangi kerawanan dibidang pertanahan, sebagai usaha untuk menciptakan stabilitas sosial politik dikalangan masyarakat seluruh Indonesia. Dalam pelaksanaan operasi maka Gubernur/Bupati/Walikota/kepala Daerah bertanggung jawab untuk daerahnya masing-masing.

Kemudian dengan edaran dari Departemen Dalam negeri nomor 594./3./4642 Agraria maka diperjelas bahwa pensertifikatan tanah diatur dengan dua cara, yaitu:

1. “Untuk golongan ekonomi lemah yang diatur dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 220 Tahun 1981 dimana biaya operasionalnya diberi subsidi dengan anggaran Pemerintah Pusat melalui APBN dan APBD, yaitu melalui pemerintah Daerah.”
2. “Golongan mampu yang diatur dengan keputusan Mentri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 No Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 266 Tahun 1982, dimana biaya operasionalnya dibebankan pada swadaya para anggota masyarakat yang akan menerima sertifikat.”¹¹

Dengan suksesnya pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) pada tahun 1981, maka oleh Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II setiap tahun harus menetapkan lokasi dan mengutamakan desa/kelurahan yang telah ada sarana ke agrariaannya.

Suksesnya Proyek Operasi Nasional Agraria ternyata belum dapat menyentuh semua kalangan masyarakat, karena masih banyak masyarakat yang tidak tahu akan adanya program bantuan dari pemerintah untuk membantu mereka dalam mendaftarkan tanah dan tertib administrasi pertanahan. Dapat dijumpai di daerah Kecamatan

¹¹ *Parlindungan, Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung: Masnar Maju, 1999, hlm, 45

Indihiang tepatnya di Kelurahan Parakannyasag, disana antusias masyarakat dalam mengikuti Program Prona masih sangat kurang menurut keterangan Lurah dan RW setempat. Kurangnya antusias masyarakat dalam mengikuti Program Prona yaitu dikarenakan masyarakat masih menganggap kurang penting akan pendaftaran sertifikat hak atas tanah dan pengetahuan yang kurang akan pentingnya keamanan akan kepastian hukum mengenai tanah yang di miliki.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam proses pendaftarannya, dan karena merupakan dalam pelaksanaannya juga hanya dalam waktu satu tahun anggaran, selain memudahkan masyarakat untuk ikut serta dalam program pendaftaran tanah masal ini, pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dilakukan dalam satu wilayah Kecamatan dan di fokuskan agar seluruh bidang tanah tanah yang ada dalam wilayah Kecamatan yang menjadi lokasi pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ikut serta untuk diterbitkan sertifikat hak atas tanahnya, dengan demikian semua warga yang memiliki bidang tanah dapat mendaftarkan bidang tanahnya untuk didaftarkan sertifikat hak atas tanahnya.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), yang berpedoman pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan sebagai Pengimplementasian Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah, seluruh proses hukum yang seharusnya ditempuh pada kenyataannya masih ada tahapan yang tidak dilaksanakan sesuai dengan peraturan mengenai pendaftaran tanah.

Dalam pelaksanaannya sebagian besar biaya ditanggung oleh negara, namun masih ada biaya untuk administrasi yang dibebankan kepada peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), oleh karenanya masih ada masyarakat yang masih kurang mampu untuk membayar biaya administrasi tersebut sehingga enggan mengikuti Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Dalam pelaksanaan program PTSL, bidang tanah yang belum dibuatkan bukti peralihan haknya juga dapat diikut sertakan, sementara dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah untuk dapat mengikuti proses pendafatarn tanah, bukti peralihan hak sebagai dasar yuridis harus dibuatkan dalam bentuk akta yang dibuat oleh atau dihadapan pejabat yang berwenang dalam hal ini adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Oleh karena itu maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DI KELURAHAN**

**PARAKANNYASAG KECAMATAN INDIHIANG KOTA
TASIKMALAYA.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut dapat dikemukakan identifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Parakannyasag Kecamatan Indihiang Kota Tasikmalaya?
2. Apa saja kendala pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Parakannyasag Kecamatan Indihiang Kota Tasikmalaya?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan yang hendak dicapai dalam analisisnya dan mempunyai kegunaan secara teoritis atau praktis dalam pengembangannya sebagai berikut:

1. Untuk menganalisa dan mengetahui Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Parakannyasag Kecamatan Indhiang Kota Tasikmalaya.
2. Untuk menganalisa dan mengetahui kendala dalam pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kelurahan Parakannyasag Kecamatan Indihiang Kota Tasikmalaya.

D. Manfaat Penelitian

1. Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi dalam hukum pertanahan untuk menambah pengetahuan terhadap persoalan pendaftaran tanah, khususnya mengenai Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

2. Praktis

Hasil penelitian ini akan sangat bermanfaat bagi masyarakat untuk mengetahui seperti apa proses pendaftaran hak atas tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan akan sangat bermanfaat untuk mengetahui pentingnya pendaftaran hak atas tanah bagi menjamin kepastian hukum bagi pemilik hak atas tana.

