

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Menurut Soedikno Mertokusumo, Hukum Agraria adalah seperangkat aturan hukum tertulis dan tidak tertulis yang mengatur urusan agraria.¹ Bachan Mustofa mengatakan, aturan hukum yang tertulis adalah Peraturan Perundang – undangan, yaitu Undang – Undang Pertanahan yang berupa peraturan negara lainnya yang tertulis, sedangkan aturan hukum yang tidak tertulis adalah hukum adat setempat.

Reforma Agraria melibatkan restrukturisasi struktur kepemilikan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya pertanian secara komprehensif dan kooperatif untuk kepentingan rakyat kecil. Untuk mewujudkan amanat Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Tanah ini harus dilihat dan diperlakukan sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa agar dapat dimanfaatkan dengan baik oleh masyarakat secara keseluruhan.

Dengan ini tanah menjadi sangat penting dan sakral karna adanya kesadaran dan pengakuan bahwa tanah dan isinya merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Di Indonesia, mengatur masalah sumber daya alam dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945:

¹ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta, Universita Terbuka, Karunika, 1988, hlm. 12.

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”

Ketetapan MPR RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam telah mengamanatkan perlunya pembaharuan agraria/reforma agraria yang bertujuan untuk menata kembali penguasaan pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria untuk tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Definisi Reforma Agraria dalam arti sempit dan arti luas. Reforma Agraria dalam arti luas mencakup bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam sedangkan dalam arti sempit hanya mencakup tanah. Reformasi dalam arti kata reformation adalah mereformasi, memperbaiki, menjadi lebih baik.² Dalam hal ini baik di bidang bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam terkandung didalamnya diharapkan dapat direformasi kearah perubahan yang lebih baik dengan menata kembali hal-hal yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Pelaksanaan Reformasi Agraria tidak boleh menimbulkan konflik penguasaan tanah baru, untuk itu perlu komitmen pemerintah untuk merancang kebijakan makro ekonomi yang tidak bisa pada kepentingan tertentu saja. Perlu dipahami bahwa kebijakan yang berpihak kepada kelompok masyarakat yang terpinggirkan itu sejatinya tidak harus dipandang sebagai serta merta bertentangan dengan prinsip ekonomi pasar, namun bahwa pemberian hak kepada kelompok

² Kamus Inggris-Indonesian Dictionary, oleh Jhon M. Echolas dan Hasan Shadily 2003 dalam Setijo, 2009.

yang mempunyai kemampuan/jasa lebih, harus diimbangi dengan pemberian perhatian khusus sebagai koreksi atas kebijakan berdasarkan hak, karena kelompok masyarakat yang lebih membutuhkan tanah justru tidak mempunyai kemampuan untuk memperoleh haknya secara wajar.³ Pelaksanaan Reforma Agraria melalui program PTSL tidak searah/tidak sesuai dengan prinsip reforma agraria.

Tanah dalam pengertian yuridis ialah permukaan bumi yang dapat dipakai dan dimanfaatkan. Permukaan bumi yang dimaksud ialah tanah ini dapat dimiliki dan dikuasi oleh perseorangan maupun badan hukum. Manusia menjadikan tanah sebagai faktor penting dalam berkelanjutan hidupnya, selain dapat memanfaatkan tanah, manusia dapat bertahan hidup, memperoleh bahan pangan, menghasilkan pendapatan dan melakukan aktivitas sehari-hari. Sehingga hubungan antara manusia dengan tanah saling berkaitan, dengan kata lain semua kegiatan manusia menjadikan tanah sebagai sarana yang utama.⁴

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PP Nomor 24 Tahun 1997) Pasal 1 ayat (1) maksudnya Pendaftaran Tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara berkala, berkesinambungan dan teratur, termasuk pengumpulan, pengelolaan, pembukuan, dan menyajikan serta memelihara data fisik dan hukum berupa peta dan daftar yang berkaitan dengan tanah dan rumah susun, termasuk pemberian surat hak

³ Maria SW Soemardjono, *Tanah Dalam Persepektif Hak Ekonomi Social Dan Budaya*, Jakarta, Kompas Media Nusantara, 2008, hlm. 107

⁴ Nuruz Zaman, *Politik Hukum Pengadaan Tanah*, Bandung, Refika Aditama, 2016, hlm.143.

milik atas tanah yang sudah hak milik atas rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Peraturan yang terbaru tentang Pendaftaran Tanah meliputi :

1. Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.
3. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Peraturan Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
4. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
5. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Pengertian Pendaftaran tanah dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan terhadap ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) UUPA yang hanya mencakup pengukuran, perpetaan, dan

pembukaan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.⁵ PP Nomor 24 Tahun 1997 merupakan salah satu bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechscadater* (pendaftaran tanah) yang bertujuan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan pembuktian pada akhir proses pendaftaran tanah berupa buku tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.⁶

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak untuk pertama kalinya, yang meliputi seluruh subjek pendaftaran tanah yang belum terdaftar pada suatu wilayah (Pasal 1 angka 10 PP Nomor 24 Tahun 1997). Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan berdasarkan rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional. Pendaftaran tanah secara sporadic adalah kegiatan pendaftaran tanah yang pertama kali dilakukan oleh satu atau lebih subjek pendaftaran tanah pada suatu wilayah atau sebagian desa / kelurahan baik sendiri – sendiri maupun bersama – sama (Pasal 1 No 11 PP No 24 Tahun 1997).

Dalam Pasal 12 PP Nomor 24 Tahun 1997 dijelaskan bahwa kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi : pengumpulan dan pengolahan data fisik; pembuktian hak dan pembukuannya; penerbitan sertifikat; penyajian data fisik dan data yuridis; penyimpanan daftar umum dan dokumen. Pelaksanaan

⁵ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung, Mandar Maju, 2008, hlm.138

⁶ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005, hlm. 8.

Pendaftaran Tanah mengikuti prosedur menurut aturan yang ada, masih ada diantara masyarakat yang tidak mengikuti prosedur yang telah ditentukan dan timbul kasus yang terjadi.

Berdasarkan uraian atas maka terdapat isu hukum terkait Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Peristiwa tersebut terjadi di Desa Pekadan Kecamatan Galis Kabupaten Bangkalan. Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ini terdapat 40 ribu bidang tanah. Program ini dilaksanakan dalam pembuatan sertifikat tanah bagi masyarakat desa terpencil dan kurang mampu, akan tetapi pelaksanaan yang terjadi di lapangan masih banyak masyarakat kalangan menengah atas juga mengikuti program ini. Konflik yang terjadi di desa tersebut yaitu Keluarga Bapak Yono dan Keluarga Bapak Fathur sama-sama berada di Jakarta untuk bekerja, akan tetapi dalam pelaksanaan yang berada di lapangan bapak Kepala Desa tersebut mendaftarkan setiap bidang tanah yang dimiliki keluarga Bapak Yono dan Bapak Fathur tanpa diketahui oleh kedua belah pihak.

Sehingga membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Desa Pekadan Kecamatan Galis Kabupaten Bangkalan”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini diuraikan sebagai berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Pekadan Kecamatan Galis Kabupaten Bangkalan?
2. Apakah Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Pekadan Kecamatan Galis Kabupaten Bangkalan sesuai dengan tujuan dan prinsip dalam reformasi agraria dan Pasal 19 UUPA?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian hukum ini berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Pekadan Kecamatan Galis Kabupaten Bangkalan.
2. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ini sesuai dengan tujuan dan prinsip reformasi agraria dan Pasal 19 UUPA

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

- a. Penelitian ini bisa dijadikan suatu informasi yang menambah wawasan serta referensi dalam penelitian hukum lebih lanjut dan dapat memberikan sumbangsih pemikiran, menambah pengetahuan, dan wawasan mengenai adanya sertifikat ganda dan kaitanya dengan UUPA.

- b. Penelitian ini digunakan untuk memberikan tambahan wawasan serta membuka paradigma baru mengenai permasalahan hukum tanah di Indonesia, khususnya dalam hal pendaftaran tanah sekaligus berguna sebagai sumber referensi bagi pemerintah dalam mempertimbangkan UUPA dalam penerapannya.

1.4.2 Kegunaan Praktis

- a Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan pemerintah apabila akan melakukan perbaikan pranata UUPA.
- b Untuk melatih diri melakukan penelitian dan penulisan secara sistematis pada karya akademis, yang selanjutnya dapat dijadikan sebagai refrensi bacaan, penulisan dan penelitian bagi khalayak umum khususnya mahasiswa fakultas hukum yang mengambil konsentrasi perdata.

1.5 Keaslian Penelitian

Sebagai jaminan keaslian dari penelitian tugas akhir, peneliti melakukan pencarian terhadap beberapa tulisan terdahulu dengan tema yang sama namun pembahasan pokoknya berbeda. Pencarian ini dilakukan sebagai bukti keaslian penelitian sebagai bentuk tanggung jawab peneliti dalam tugas akhir ini. Agar lebih mudah mengetahui penelitian sebelumnya dan penelitian yang akan dilakukan, Penelusuran hasil penelitian yang membahas objek kajian yang sama dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti lain menemukan beberapa perbedaan dengan tema ini, diantaranya:

Tabel 1 : Penelitian Sebelumnya

No.	Peneliti Sebelumnya	Jenis Penelitian	Judul	Rumusan Masalah
1.	Nur Aini, Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, Tahun 2015	Skripsi	Pendaftaran Hak Atas Tanah Secara Sistematik Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah	1. Bagaimanakah pengaturan perolehan hak atas tanah khususnya tentang prosedur pendaftaran tanah secara sistematik? 2. Bagaimana penyelesaian sengketa yang terjadi di masyarakat tentang tanah secara sistematik?
2.	Karina Gita Sahprada, Universitas Lampung, Bandar Lampung, Tahun 2018	Skripsi	Pendaftaran Tanah Melelaui Program Pendaftaran Tanah Sitematis Lengkap (PTSL) di Kota Bandar	1. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap di kota bandar lampung? 2. Bagaimana hambatan yang dihadapi Kantor Pertanahan Kota

			Lampung	Bandar Lampung dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis lengkap?
--	--	--	---------	---

Berdasarkan tabel diatas: Terdapat beberapa perbedaan dengan penelitian ini. Pada penelitian yang pertama, yang dilakukan penulis: Nur Aini dengan judul skripsi “Pendaftaran Hak Atas Tanah Secara Sistematis Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah” pada tahun 2015. Penelitian ini menitik beratkan bagaimana pengaturan perolehan hak atas tanah khususnya tentang prosedur pendaftaran tanah secara sistematis . Kemudian untuk penelitian kedua oleh Karina Gita Sahprada, dengan judul “Pendaftaran Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Bandar Lampung”. dalam Penelitian ini menitik beratkan pada Faktor-faktor pelaksanaan dalam program PTSL tersebut dan hambatan yang dihadapi oleh Kantor Badan Pertanahan Kota Bandar Lampung. Apabila dikaitkan dengan penelitian yang telah disebutkan di atas, maka nampak perbedaannya. Fokus pembahasan dan penelitian ini adalah pada pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis lengkap berdasarkan UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997, perbedaannya lainnya adalah mengenai tujuan dan prinsip reformasi agraria.

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan membahas permasalahan dengan menggunakan beberapa metode tertentu yang bersifat ilmiah. Metode penelitian tersebut yaitu :

1.6.1 Jenis Penelitian

Adapun Jenis penelitian hukum yang akan digunakan pada kali ini yaitu penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum mengenai perilaku anggota masyarakat dalam hubungan hidup bermasyarakat⁷. Dengan meliputi data lapangan sebagai sumber data utamanya seperti, wawancara dan observasi. Penelitian empiris terjadi karena penulis melakukan penelitian mengenai Pendaftaran Tanah melalui program PTSL di Dusun Pekadan Laok Desa Pekadan Kecamatan Galis Kabupaten Bangkalan.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan pendekatan fakta yaitu analisis hasil penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, data yang disampaikan secara lisan dan tertulis serta tingkah laku yang nyata, diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

Peneliti menggunakan pendekatan fakta dikarenakan peneliti bisa membuktikan hasil dari penelitian melalui pendekatan kepada msyarakat dan mengambil sampel yang terjadi di

⁷ Ani Purwati, *Metode Penelitian Hukum Teori dan Praktek*, Surabaya, Jakad Media Publishing, hlm.20.

masyarakat sekitar salah satu mendapatkan data dari masyarakat dengan cara wawancara dan pendekatan kepada masyarakat secara langsung

1.6.3 Lokasi Penelitian

Untuk melakukan pengamatan dan mendapatkan data yang relevan maka melakukan penelitian di Desa Pekadan Kecamatan Galis Kabupaten Bangkalan. Dengan demikian maka akan mempermudah penulis untuk melakukan penelitian tersebut dan juga mendapat data yang sesuai dengan apa yang sudah ditulis dalam Rumusan Masalah tersebut.

1.6.4 Sumber Data

a. Data Primer

Data Primer yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari lokasi kejadian dan data yang didapatkan dari narasumber terpercaya, berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti. Data Primer yang didapatkan dalam penelitian yaitu wawancara langsung dari pihak narasumber terkait permasalahan yang terjadi di Desa Pekadan Kecamatan Galis Kabupaten Bangkalan

b. Data Sekunder

Data Sekunder yang diperoleh dalam penelitian ini adalah data yang didapatkan dari hasil studi kepustakaan atau hasil telaah terhadap berbagai literature / bahan pustaka yang

berkaitan dengan masalah maupun materi dalam penelitian ini.

Adapun data sekunder dalam penelitian ini :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- 3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesi Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.
- 5) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Peraturan Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- 6) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- 7) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan

Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

- 8) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;
- 9) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

1.6.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan pada penelitian kali ini digunakan untuk mengumpulkan data dari beberapa sumber yang telah ditentukan. Dan menggunakan dua jenis metode pengumpulan data yaitu :

a. Wawancara

Wawancara adalah jalan mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden agar lebih jelas dan sesuai dengan tujuan penelitian. Dalam penelitian kali ini menggunakan sistem wawancara semi terstruktur yang mana penulis menyusun pertanyaan yang bertujuan untuk menuntun dan bukan mendikte selama proses wawancara berlangsung.⁸

⁸ Fandi Rosi Sarwo Edi, *Teori Wawancara Psikodiagnostik*, Yogyakarta, LeutikaPrio, 2016, hlm.23

Wawancara dilakukan kepada pihak yang bersangkutan seperti :

- a) Kepala Desa
- b) Pemilik tanah / saudara
- c) Pegawai Kantor BPN Bangkalan
- d) Tokoh Masyarakat

b. Studi Kepustakaan

Teknik pengumpulan data yang akan dilakukan pada penelitian Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang terjadi di Desa Pekadan Kecamatan Galis Kabupaten Bangkalan, dilakukan dengan Studi Kepustakaan dengan mengumpulkan informasi melalui buku, jurnal, karya ilmiah serta mengunjungi sumber Website yang berhubungan dengan penelitian kali ini.

1.6.6 Teknik Pengolahan Data

Metode pengolahan data dalam penelitian ini dengan cara menarik kesimpulan dan menarik makna setiap gejala yang diperoleh dari lapangan. Kemudian disaring dan ditarik kesimpulan pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Pekadan Kecamatan Galis Kabupaten Bangkalan.

1.6.7 Analisis Data

Data yang diperoleh kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Metode analisa kualitatif merupakan penelitian yang menghasilkan data deskriptif, dan dinyatakan secara tertulis atau lisan serta perilaku nyata.