

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Dalam kehidupan ini baik sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial kita sebagai manusia memerlukan tanah sebagai fondasi untuk menjalankan aktifitas. Dimana tanah ini merupakan salah satu modal utama dalam rangka pembangunan nasional untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur¹. Selain itu tanah berfungsi sebagai pondasi tempat tinggal dan untuk kebutuhan hidup lainnya dan dapat disimpulkan bahwa tanah merupakan suatu kebutuhan yang amat sangat penting bagi kehidupan manusia². Masalah tanah merupakan masalah yang senantiasa menarik perhatian dikarenakan tanah adalah sumber kehidupan yang sangat penting selain air. Dalam kehidupan ini tidak ada manusia yang tidak membutuhkan tanah, dalam konteks kebutuhan akan tanah erat kaitannya dengan legalitas atas kepemilikan, yang sering menimbulkan persoalan dalam praktik. Masalah pertanahan tidak hanya menjadi persoalan di negara berkembang saja, tetapi juga terjadi di negara-negara maju, oleh karena itu masalah pertanahan masih merupakan masalah yang utama.³ G. Kartasaputra menyatakan

¹ Hilmy, Muhammad Irfan. "Prospek Tanah Adat dalam Menghadapi Pembangunan Nasional." *Waskita: Jurnal Pendidikan Nilai dan Pembangunan Karakter* 4, no. 1 (2020): 41-56.

² Utomo, Ir Muhajir. *Ilmu Tanah Dasar-Dasar dan Pengelolaan*. Kencana, 2016.

³ Maria S.W.Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001, hlm 9

pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia karena manusia itu sama sekali tidak dapat dipisahkan dari tanah.⁴

Program percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) adalah kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah di bidang pertanahan pada umumnya dan di bidang pendaftaran tanah pada khususnya yang berupa pensertifikatan tanah yang dilaksanakan secara serentak massal dan penyelesaian sengketa-sengketa tanah yang strategis. Pendaftaran tanah sendiri diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria pada Pasal 19 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa :

“untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”.

Pendaftaran tanah juga diatur di dalam Peraturan Menteri Agrarian dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa :

“pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemerliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

⁴G. Kartasaputra, *Hukum Tanah Jaminan Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1991, hlm 9

Sedangkan pendaftaran tanah sistematis lengkap sendiri diatur dalam Peraturan Menteri Agrarian dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa :

“pendaftaran tanah sistematis lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya”.

Berdasarkan kebijakan pemerintah yang disebutkan di atas, dapat penulis simpulkan bahwa masyarakat di Indonesia dilindungi hak atas kepemilikan tanah dengan melakukan pendaftaran tanah.

Salah satu daerah di Indonesia yang mengikuti PTSL adalah Kabupaten Majalengka. Kabupaten Majalengka yang terletak di Provinsi Jawa Barat dengan luas wilayah 1.204,24 km² dengan jumlah 26 kecamatan, 13 kelurahan dan 319 desa. PTSL sudah dilaksanakan di beberapa desa yaitu pada 2019 Kabupaten Majalengka menyalurkan 26 ribu sertifikat pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). Program sertifikat tanah gratis tersebut tersebar di dua kecamatan di Kabupaten Majalengka yaitu kecamatan sindang dan kecamatan lehamsugih. Sebelum nya kantor agraria tata ruang dan badan pertanahan nasional (ATR/BPN) Kabupaten Majalengka telah melaksanakan kegiatan yang diawali beberapa kegiatan, kegiatan yang dimaksud yaitu penyuluhan, pendataan dan pengukuran. Dimana terdapat sebanyak 822.982 tanah di Kabupaten Majalengka belum bersertifikat yang artinya hampir 82,7 % bidang tanah yang belum terdaftar dan

harus disertifikatkan. Pada tahun 2019 jumlah bidang tanah yang terdapat di Kabupaten Majalengka sebanyak 995.499 dan bidang tanah yang sudah terdaftar hanya sebanyak 172.517 bidang atau setara dengan 17,3 %. Pada kenyataannya masih banyak masyarakat di Kabupaten Majalengka yang belum memiliki sertifikat tanah, maka dengan itu diadakannya program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL).

Adapun masalah ataupun hambatan yang bisa muncul pada pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) seperti; masalah yang datangnya dari pihak penyelenggara PTSL maupun dari masyarakat, kemudian permasalahan tanah absentee, tanah yang melampaui batas. Maka dari itu permasalahan ini didiskripsikan dalam problematika pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL).

Pelaksanaan program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) ini terdapat beberapa hambatan atau tantangan yang dihadapi salah satunya adalah rendahnya minat keikutsertaan masyarakat dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). Dalam pelaksanaannya PTSL membutuhkan peran yang sangat besar tidak hanya dari petugas yang ditunjuk dari kantor pertanahan saja, melainkan peran dari masyarakat dan perangkat desa juga sangat dibutuhkan agar dapat saling bekerja sama dan mendukung berlangsungnya kegiatan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di Kabupaten Majalengka.

Program PTSL ini merupakan salah satu program presiden RI Joko Widodo yang mana seharusnya dalam pegurusan sertifikat tanah tersebut digratiskan karena

diadakannya program PTSL ini adalah untuk memudahkan masyarakat terutama masyarakat menengah kebawah memiliki sertifikat atas tanah dan juga tujuan program ini untuk menjamin kepastian hukum atas tanah yang dimiliki oleh personal (masyarakat), instansi maupun pemerintah. Namun, setelah pihak kantor pertanahan melakukan pendataan masih banyak tanah di Kabupaten Majalengka yang belum memiliki sertifikat dan banyak masyarakat di kabupaten majalengka yang juga kurang memahami bagaimana proses dalam program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) yang diselenggarakan oleh pihak kantor pertanahan.

Pada tahun 2020 sendiri kantor agrarian tata ruang dan badan pertanahan nasional (ATR/BPN) Kabupaten Majalengka mendapat kuota pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) sebanyak 40 ribu bidang dengan lokasinya di kecamatan maja dan kecamatan talaga. Yang mana program tersebut tengah berkonsentrasi ke wilayah majalengka bagian selatan, hal tersebut telah dipertimbangkan dengan melihat belum banyaknya sertifikat yang diterbitkan oleh BPN, selain itu, lokasinya juga terjangkau dan minat masyarakat juga tinggi.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana proses pelaksanaan program pendaftaran tanah sistematis lengkap yang dikaitkan dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018, dan penulis juga ingin mengetahui problematika dan hambatan di lapangan dalam pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Majalengka, baik itu hambatan dari pihak masyarakat maupun hambatan dari pihak badan pertanahan sendiri.

Berdasarkan uraian tersebut penulis mengambil judul **“Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Majalengka dikaitkan dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap”**.

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana penerapan pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Majalengka dikaitkan dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 tahun 2018?
2. Bagaimana problematika pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Majalengka?
3. Bagaimana perlindungan hukum pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Majalengka?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Majalengka dikaitkan dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang problematika pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Majalengka
3. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis tentang perlindungan hukum pendaftaran tanah sistematis lengkap di kabupaten majalengka

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis yang diuraikan sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

- a. Memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan bagi pengembangan ilmu hukum agraria, khususnya dalam pengaturan masalah pendaftaran tanah sistematis lengkap
- b. Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat memberikan referensi di bidang akademis dan sebagai bahan kepustakaan hukum perdata khususnya di bidang hukum agrari.

2. Kegunaan Praktis

- a. Diharapkan dari hasil penelitian ini memberikan masukan positif bagi peneliti untuk lebih mengetahui mengenai aspek hukum agraria dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap.
- b. Diharapkan dari hasil penelitian ini, memberikan masukan bagi pemerintah dan instansi yang terkait dalam melakukan pengaturan masalah pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap.
- c. Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat diketahui bagaimana penerapan hukum untuk menyelesaikan masalah yang ditimbulkan akibat adanya pelanggaran terhadap hak masyarakat yang dilakukan.
- d. Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi masyarakat.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Indonesia adalah negara hukum artinya segala kehidupan sosial masyarakat di Indonesia tidak pernah lepas dari tata aturan hukum. Hal ini memicu kepada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang secara lugas menyatakan bahwa tindakan yang dilakukan di negara Indonesia harus berdasarkan atas hukum. Tujuannya adalah untuk mencegah timbulnya potensi kesewenang-wenangan pihak penguasa terhadap rakyat menurut kehendak sendiri.

Hukum menurut Mochtar Kusumaatmadja adalah “Perangkat asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan antara manusia dalam masyarakat”.⁵ Hukum memegang peranan yang penting dalam proses perkembangan dan pembaharuan masyarakat di suatu negara karena hukum juga berfungsi sebagai suatu alat pembaharuan masyarakat.⁶

Unsur-unsur dari hukum secara umum meliputi⁷ :

1. Peraturan-peraturan yang dibuat oleh yang berwenang.
2. Tujuan mengatur tata tertib kehidupan masyarakat.
3. Mempunyai ciri-ciri memerintah dan melarang.
4. Bersifat memaksa agar ditaati.

⁵ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Alumni, Bandung, 2000, hlm. 4

⁶ Otjie Salman dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan Kumpulan Karya Tulis Prof. DR. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M.*, Alumni, Bandung, 2006, hlm 13

⁷ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafik, 2000), hlm 39

Soerjono Soekanto menyatakan bahwa, “hukum sebagai kaidah atau aturan norma sosial yang tidak lepas dari nilai-nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat, bahkan hukum itu merupakan pencerminan dan konkretisasi atas nilai-nilai yang pada suatu saat berlaku dalam masyarakat”.⁸ Pada tataran implementasinya hukum sedikit banyak akan selalu mengikuti tata nilai yang menjadi kesadaran dan pemahaman Bersama masyarakat tertentu dan berlaku efektif dalam mengatur kehidupan masyarakat tersebut untuk mencapai tujuan negara Indonesia.

Di dalam sila kelima Pancasila dinyatakan bahwa : “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia”. Pernyataan ini dapat dipahami dalam rangka mewujudkan tujuan negara Indonesia untuk mencapai kesejahteraan sosial negara beserta masyarakatnya harus melaksanakannya dengan secara adil dan merata pengertian adil sendiri mengacu pada kondisi bahwa setiap warga negara Indonesia harus mendapatkan perlakuan yang adil dan juga baik dalam bidang hukum, politi, sosial, ekonomi dan juga budaya. Keadilan merupakan salah satu tujuan negara Indonesia selaku negara hukum. Penegakan keadilan akan membuat kehidupan masyarakat Indonesia baik secara pribadi selaku anggota masyarakat maupun selaku masyarakat menjadi aman, tentram, dan sejahtera. Upaya untuk mencapai arah tersebut memerlukan nilai keselarasan, keserasian, dan keseimbangan yang menyangkut hak dan juga kewajiban yang dimiliki oleh seluruh masyarakat Indonesia tanpa membedakan agama, suku, Bahasa, dan

⁸Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Edisi 1, Cet.IX., Raja Grafindo persada, jakarta, 1999, hlm 14

juga status sosial ekonominya. Setiap masyarakat Indonesia harus diperlakukan adil sesuai dengan hak dan juga kewajibannya sebagai masyarakat Indonesia.

Adapun nilai-nilai yang terkandung di dalam sila kelima antara lainnya :

1. Perbuatan luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan kegotong-royong
2. Mengembangkan sikap yang adil terhadap sesama
3. Menjaga keseimbangan antara hak dan juga kewajibannya
4. Menghormati hak orang lain
5. Suka mengembangkan memberikan pertolongan kepada orang lain agar dapat berdiri sendiri
6. Tidak menggunakan hak milik usaha-usaha yang bersifat pemerasan terhadap orang lain
7. Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bersifat pemborosan dan gaya hidup mewah
8. Tidak menggunakan hak-hak milik untuk hal yang bertentangan dengan kepentingan umum
9. Berkerja keras
10. Melakukan kegiatan dalam rangka mewujudkan kemajuan yang merata dan keadilan sosial

Dalam kehidupan sehari-hari pengamalan pada sila kelima Pancasila terkadang tidak sesuai dengan makna yang terkandung dalam sila tersebut. Hal ini akan berakibat pada berubahnya sikap masyarakat Indonesia. Jika masyarakat Indonesia bersikap tidak sesuai nilai dan norma Pancasila, maka

bisa dikatakan bangsa tersebut kehilangan jati diri bangsa. Kewenangan pemerintah untuk mengatur pada bidang hukum pertanahan diawali oleh adanya ketentuan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Amandemen Ke-IV yang menyatakan bahwa :

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

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Amandemen Ke-IV mengandung amanat konstitusional yang sangat mendasar yaitu menyatakan bahwa pemanfaatan dan penggunaan tanah dan seluruh kekayaan alam harus dapat mendatangkan kemakmuran dan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini berarti pula bahwa setiap hak atas tanah dan sumber-sumber agraria lainnya dituntut kepastian mengenai subjek, objek, serta pelaksanaan kewenangan haknya.⁹ Dalam ayat ini juga terdapat tiga hal yang penting yaitu ; (i) Bumi Air dan Kekayaan Alam yang terkandung didalamnya (ii) dikuasai oleh negara (iii) digunakan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat. Pengertian “bumi air dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya” harus ditafsirkan lebih luas yaitu meliputi tanah, daratan, laut, udara beserta seluruh kekayaan yang bernilai seperti yang terkandung di dalam, di bawah atau di atasnya.¹⁰

⁹ Indra Yudha Koswara, *Pendaftaran Tanah Sebagai Wujud Kepastian Hukum Dalam Rangka Menghadapi masyarakat Ekonomi Asean*, jurnal Hukum Positum, Vo. 1, No. 1, 2016

¹⁰ Jimmly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010, hlm 249

Didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, obyek pendaftaran tanah atau dikenal dengan hak-hak atas tanah menurut ketentuan yang ditetapkan dalam Pasal 16 yang meliputi:

1. Hak Milik
2. Hak Guna Usaha
3. Hak Guna Bangunan
4. Hak Pakai
5. Hak Sewa
6. Hak Membuka Tanah
7. Hal Memungut Hasil Hutan
8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut.

Adapun pemahaman masing-masing hak atas tanah tersebut adalah sebagai berikut¹¹ :

- a. Hak Milik, diatur dalam Pasal 21 sampai dengan Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria. Hak milik sendiri diartikan sebagai hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 serta dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. UUPA juga mengatur bahwa hak milik hanya dapat dimiliki oleh warganegara Indonesia dan badan hukum yang memenuhi persyaratan. Kepemilikan hak milik, peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA.

¹¹<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5eeb3b383296d/jenis-jenis-hak-atas-tanah-dan-yang-dapat-menjadi-pemegangnya/>

- b. Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29 UUPA, guna perusahaan pertanian, perikanan atau perkebunan diatur dalam Pasal 28 UUPA.
- c. Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun (Pasal 35 UUPA).
- d. Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi kewenangan dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dengan perjanjian pemilik tanahnya yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pemilik tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.
- e. Hak Sewa Pasal 44 ayat (1) UUPA menentukan seseorang atau badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.
- f. Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan, tidak ditentukan dalam Pasal-Pasal UUPA, akan tetapi menurut penjelasan Pasal 46 ditentukan bahwa hak membuka tanah dan memungut hasil hutan adalah hak-hak dalam hukum adat yang menyangkut tanah.

Dengan diundangkannya UUPA diharapkan dapat memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat Indonesia seluruhnya, pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi salah satu tujuan di undangkannya UUPA dapat terwujud melalui dua upaya, yaitu :

- a. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.
- b. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.¹²

Dengan keluarnya Undang-Undang Pokok Agraria maka dualisme hak-hak atas tanah dihapuskan, dalam memori penjelasan dari UUPA dinyatakan bahwa untuk pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud Pasal 19 UUPA, yang ditujukan kepada pemerintah agar melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia.

¹² Urip Santoso, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm 1

Pendaftaran Tanah diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang berbunyi :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah
- (2) Pendaftaran tanah tersebut meliputi kegiatan:
 - a) Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah,
 - b) Pendaftaran tanah 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 mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial, ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri
- (4) Biaya pendaftaran tanah akan diatur dengan Peraturan Pemerintah dengan ketentuan bagi rakyat tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya.¹³

Dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa yang mengadakan pendaftaran tanah adalah pemerintah. Namun dalam Pasal ini tidak disebutkan instansi yang mengadakan pendaftaran tanah tersebut. Pasal 19 ayat (3) menyebutkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial-ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria. Pendaftaran tanah juga bergantung pada anggaran negara, petugas pendaftaran tanah, peralatan yang tersedia dan juga kesadaran diri masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah itu sendiri. Dan Pasal 19 ayat (4) menyebutkan bahwa

¹³ Bachtiar Efendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 2005, hlm 5

pemerintah memberikan kebebasan bagi masyarakat yang tidak mampu akan dibebaskan dari biaya pembayaran.

Pendaftaran tanah lebih lanjut juga diatur di dalam peraturan menteri agrarian dan tata ruang/kepala badan pertanahan nasional nomor 6 tahun 2018

Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa :

“pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemerliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Sedangkan pendaftaran tanah sistematis lengkap sendiri diatur dalam peraturan Menteri agrarian dan tata ruang/kepala badan pertanahan nasional nomor 6 tahun 2018 Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa :

“pendaftaran tanah sistematis lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya”.

Adapun pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang dimana dalam Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa:

“pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus,

berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa: pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, muthakhir, dan terbuka, sebagai berikut :

1. *Asas Sederhana*, dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama hak atas tanah.
2. *Asas Aman*, dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendafrtan tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran itu sendiri.
3. *Asas Terjangkau*, dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah, pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

4. *Asas Mutakhir*, dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan datanya, dan data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir.
5. *Asas Terbuka*, dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/kota.¹⁴

Perubahan dari PP Nomor 10 Tahun 1961 menjadi PP Nomor 24 Tahun 1997 menjadikan aturan pelaksana dari UUPA lebih sempurna, penyempurnaan itu meliputi berbagai hal yang belum jelas dalam peraturan yang lama (PP Nomor 10 Tahun 1961) antara lain pengertian pendaftaran tanah itu sendiri, asas-asas tujuan penyelenggaraannya yang disamping memberi kepastian hukum juga untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan.¹⁵

Pendaftaran tanah secara sistematis ini merupakan sebuah program Presiden Republik Indonesia untuk mendaftarkan tanah secara serentak agar mendapat kepastian hukum. Presiden Republik Indonesia telah menandatangani Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Dalam Instruksi Presiden, Presiden Republik Indonesia menugaskan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Presiden memberikan instruksi agar mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai dengan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing dalam

¹⁴ Urip Santoso, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan hak Atas Tanah*, Cetak Kedua (Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011) hlm 17-18

¹⁵ Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm 161

rangka pelaksanaan percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap di seluruh Indonesia. Presiden Republik Indonesia menugaskan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap dengan menghasilkan keluaran (output) 3 kriteria, yaitu :

1. Kluster 1 (satu) yaitu bidang tanah yang memenuhi syarat untuk diterbitkan sertipikat;
2. Kluster 2 (dua) yaitu bidang tanah yang hanya dicatat di dalam buku tanah karena belum memenuhi syarat untuk diterbitkan sertipikat yang disebabkan karena bidang tanah tersebut dalam keadaan sengketa atau berperkara di pengadilan;
3. Kluster 3 (tiga) yaitu bidang tanah yang hanya didaftarkan dalam daftar tanah karena belum memenuhi syarat untuk diterbitkan sertipikat yang disebabkan subjek atau obyeknya tidak memenuhi syarat untuk diberikan hak atas tanah yang pada kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap atau tidak diketahui keberadaannya.

PTSL dilaksanakan untuk seluruh obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang meliputi seluruh bidang tanah, baik itu tanah asset Pemerintah Daerah, tanah desa, tanah negara, tanah Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Kawasan hutan, dan bidang tanah lainnya.

Teori kepastian hukum menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan

cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.¹⁶

F. Metode Penelitian

Langkah pertama yang dilakukan dalam penelitian ini adalah menentukan metode penelitian penulisan dengan permasalahan yang akan dibahas yaitu :

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu peraturan perundang-undangan berlaku yang dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif yang menyangkut dengan permasalahan yang diteliti.¹⁷ Dalam hal ini, peneliti yang menggambarkan suatu fakta-fakta yang terjadi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap yang kemudian data yang diperoleh tersebut dianalisa dan ditarik kesimpulan.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan Yuridis Normatif, yaitu penelitian dalam bidang hukum yang dikonsepsikan terhadap norma-norma, atau kaidah-kaidah hukum yang berlaku di masyarakat.¹⁸ Metode penelitian dengan pendekatan yuridis normatif ini dilakukan dengan meneliti

¹⁶ Asikin Zainal, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Pt. Sinar Grafika, Jakarta, 2012

¹⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm 97

¹⁸ Ibid, hlm 106

bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar penelitian dengan menitikberatkan penelitian pada data kepustakaan yang diperoleh melalui penelusuran bahan-bahan dari buku, literature, artikel dan juga jurnal yang berhubungan dengan hukum atau aturan yang berlaku yang mencakup bahan hukum primer, sekunder sesuai dengan permasalahan dalam penulisan hukum ini.

3. Tahap Penelitian

Tahap penelitian dilakukan dalam dua tahap yang bertujuan untuk mempermudah dalam pengelolaan data, yaitu :

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan adalah penelitian terhadap data sekunder, yang dengan teratur dan sistematis menyelenggarakan pengumpulan dan pengolahan bahan pustaka untuk disajikan dalam bentuk layanan yang bersifat edukatif, informatif, dan rekreatif, kepada masyarakat. Penelitian ini dilakukan untuk memperoleh data sekunder untuk mencari data yang dibutuhkan peneliti melalui literature kepustakaan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau buku-buku mengenai ilmu yang terkait dalam penelitian ini atau pendapat para ahli yang ada korelasinya dengan objek penelitian. Penelitian ini untuk mendapatkan bahan hukum primer, sekunder, yaitu :

1). Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke IV;
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- d) Peraturan Menteri Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran tanah Sistematis Lengkap;
- e) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

2). Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan primer. Bahan hukum sekunder bisa berupa buku-buku yang ada hubungannya dengan penulisan skripsi atau buku-buku yang ditulis oleh para ahli, Artikel, Jurnal Nasional atau Internasional yang terakreditasi, Catatan, Makalah-Makalah, Karya Ilmiah, maupun Pendapat para pakar hukum yang relevan dengan judul yang di kaji oleh penulis.¹⁹

3). Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain kamus hukum, kamus Bahasa, dan situs internet.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

¹⁹ Amarudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm 32.

Menurut Jhonny Ibrahim, yaitu penelitian lapangan dilakukan dengan mengadakan wawancara untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang akan diolah dan dikaji berdasarkan peraturan yang berlaku.²⁰ Pada penelitian ini penulis terjun langsung ke lapangan untuk mendapatkan data primer sebagai penunjang data sekunder.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang dikumpulkan oleh penulis menggunakan dua cara Teknik pengumpulan data tersebut yaitu :

a. Studi Dokumen

Sugiyono menjelaskan bahwa “dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang.”²¹ Studi dokumen merupakan suatu Teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari dokumen untuk mendapatkan data atau informasi yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

Studi dokumen dalam penelitian ini adalah dengan meminta data-data dari pihak BPN. Hal ini dilakukan agar informasi yang didapatkan benar-benar bersumber dari objek yang dijadikan sebagai tempat penelitian.

b. Wawancara

Sugiyono menjelaskan bahwa “wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti, tetapi juga apabila peneliti ingin

²⁰ Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Surabaya, 2007, hlm 52

²¹ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2009

mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam.”²² Teknik wawancara juga merupakan Teknik percakapan dengan maksud tertentu. Teknik ini dilakukan dengan cara mengadakan wawancara dengan berbagai sumber data yang dapat memberikan informasi atau data.

5. Alat Pengumpul data

a. Kepustakaan

Alat pengumpul datanya berupa bahan-bahan hukum, perundang-undangan yang berlaku, buku-buku yang ditulis oleh para ahli hukum, artikel, jurnal nasional atau internasional yang terakreditasi. Alat yang digunakan antara lain laptop, buku-buku literature maupun buku catatan, alat tulis.

b. Lapangan

Dalam data lapangan alat yang digunakan yaitu daftar pertanyaan yang telah dibuat oleh penulis yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, pedoman wawancara, alat perekam bisa berupa handphone ataupun camera.

6. Analisis Data

Analisis data yang digunakan pada penelitian ini yaitu menggunakan metode Yuridis Kualitatif, menganalisis tanpa menggunakan rumus-rumus matematika (statistik).

7. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini lokasi penelitiannya dilakukan di majalengka dan Bandung yaitu:

²² Sygiyono, Ibid, hlm

a. Lokasi Studi Perpustakaan (*Library Research*)

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Univeritas Pasundan Bandung, Jalan Lengkong Dalam No.17 Kota Bandung, Jawa Barat.
- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Jalan Dipati Ukur No. 35 Bandung.

b. Instansi Tempat Penelitian

Kantor Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Majalengka Jl. Gerakan Koperasi No.41, Majalengka Wetan, kabupaten Majalengka, Jawa Barat.