

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah adalah permukaan bumi yang berupa daratan tempat manusia berdiri, bertempat tinggal, bercocok tanam, dan segala jenis usaha untuk bertahan demi keberlangsungan hidupnya. Tanah juga merupakan tempat dimana suatu negara berdiri untuk melindungi, mengayomi, dan untuk memberikan kemakmuran serta kesejahteraan melalui kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai landasan utama pembangunan nasional dalam bidang pertanahan yang menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”. Dengan kata lain Negara Indonesia menjamin hak rakyatnya sebagai negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan menjamin segala warganegara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahannya dengan tidak terkecuali.¹

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi telah memberikan konsekuensi bahwa hubungan antara manusia dengan tanah mutlak diperlukan adanya penataan dan pengaturan yang lebih seksama, khususnya yang berkenaan dengan penguasaan, peruntukan dan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan.²

Pendaftaran tanah bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum yang dikenal dengan sebutan *Rechts Cadaster* atau *Legal Cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertipikat sebagai bukti tanda haknya. Kebalikan dari pendafrtan tanah yang *Rechts Cadaster* adalah *Fiscaal Cadaster*, yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menetapkan siapa yang wajib

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2008. Hlm 14.

² Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995. Hlm 2.

membayar pajak atas tanah, yang sekarang dikenal dengan sebutan Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB).³

Landasan *Legal Cadaster* memberikan suatu penjelasan bahwa yang dimaksud dengan 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.⁴

Tujuan pemerintah mengadakan pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat merupakan salah satu perwujudan dari tujuan pendaftaran tanah yang dimaksud. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), melalui Pasal 19 mengamanatkan bahwa Pemerintah mengadakan pendaftaran tanah untuk seluruh wilayah Republik Indonesia dan bahwa sertipikat hak atas tanah merupakan bukti yang kuat mengenai suatu penguasaan atau kepemilikan tanah.⁵

Terdaftarnya seluruh bidang tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pemerintah telah merencanakan program percepatan Pendaftaran Tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sampai dengan tahun 2025. Untuk terselenggaranya kegiatan tersebut, Presiden Republik Indonesia telah menandatangani Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

Instruksi Presiden ditujukan kepada beberapa kementerian yang berhubungan dengan pertanahan, salah satunya ditujukan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional. Presiden memberikan instruksi agar mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing dalam rangka pelaksanaan percepatan Pendaftaran Tanah secara Sistematis Lengkap di seluruh wilayah Indonesia

³ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011. Hlm 2.

⁴ Whidi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Yogyakarta: Thafa Media, 2014. Hlm 106.

⁵ FX Sumarja, *Problematika Kepemilikan Tanah Bagi Orang Asing*, Bandar Lampung: Indepth Publising, 2012. Hlm 9.

sebagai Gerakan Nasional dengan tujuan utama agar terwujudnya pendaftaran tanah secara lengkap di seluruh wilayah Indonesia dalam rangka mendukung Proyek Strategis Nasional.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan program pemerintah, diadakannya program ini karena pemerintah masih menemukan banyak sekali tanah di Indonesia yang belum bersertipikat. Tujuan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum atas hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat Indonesia. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) memberikan kesempatan bagi masyarakat yang belum mendaftarkan tanah miliknya yang berada diseluruh wilayah Republik Indonesia dalam suatu wilayah desa atau kelurahan.

Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ini masih banyak permasalahan yang ditemui, hal ini terjadi karena banyaknya sertipikat yang harus diselesaikan demi tercapainya program penyertipikatan serentak dalam waktu yang relatif singkat melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Supaya tidak terjadi permasalahan hukum dalam pelaksanaannya perlu memperhatikan aturan dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), agar data-data yang dicatat dalam sertipikat terhindar dari sebuah kesalahan baik kesalahan data fisik maupun data yuridis, sehingga produk sertipikat yang dihasilkan bisa mendapatkan jaminan kepastian hukum.

Berdasarkan pada latar belakang tersebut diatas, penulis terkait untuk melakukan penelitian dalam skripsi ini dengan judul “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kota Metro”.

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 Pertama Kali melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Metro?

2. Apakah faktor-faktor yang mempengaruhi Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Metro?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Metro.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Metro.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk mengembangkan wawasan ilmu pengetahuan khususnya dibidang ilmu hukum dalam kajian bidang pertanahan, sehingga dapat memberikan kontribusi akademi terkait Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Metro.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu manfaat bagi para praktisi pendaftaran tanah yang terlibat langsung dalam proses pelaksanaan program PTSL di Kota Metro. Selain itu juga dapat memberikan masukan untuk instansi terkait, terkhusus pemerintah Kota Metro mengenai Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya.

E. Ruang Lingkup Penelitian

Mengingat luas dan kompleksnya topik pembahasan dalam penelitian ini, oleh karena itu perlunya suatu batasan lingkup penelitian. Untuk memperoleh pembahasan yang sistematis guna sejalan dengan permasalahan yang dibahas.

Maka dalam penelitian ini memfokuskan pada proses pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali dan faktor-faktor yang mempengaruhi serta solusinya dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Metro.

F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka teoritis adalah identifikasi teori-teori yang dijadikan sebagai landasan berfikir untuk melaksanakan suatu penelitian atau dengan kata lain untuk mendeskripsikan kerangka referensi atau teori yang digunakan untuk mengkaji masalah. Teori yang dipakai dalam penelitian ini adalah teori Kebijakan Publik.

Kebijakan publik menentukan bentuk suatu kehidupan setiap bangsa dan Negara. Semua Negara menghadapi masalah yang relative sama, yang berbeda adalah bagaimana respons terhadap masalah tersebut. Respon ini yang disebut sebagai kebijakan publik. Dan, karena kebijakan publik adalah domain dari Negara atau pemerintahan, atau kekuasaan pemegang Negara, maka kebijakan publik adalah bentuk faktual dari upaya setiap pemerintah untuk memamanajementi kehidupan bersama yang disebut Negara dan bangsa. Keunggulan setiap Negara semakin ditentukan oleh kemampuan Negara tersebut mengembangkan kebijakan-kebijakan publik yang unggul.

Tujuan kebijakan publik adalah seperangkat Tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai integritas pemerintah. Kebijakan publik ini merupakan kebijakan yang sah karena kebijakan publik dibuat oleh lembaga sistem pemerintahan.

Pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara atau pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu yang ada di wilayahwilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka member jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda bukti dan pemeliharannya.⁶

2. Kerangka konseptual adalah penggambaran antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dalam arti yang berkaitan, dengan istilah yang akan diteliti dan/atau diuraikan dalam karya ilmiah.⁷

Adapun kerangka konseptual dalam penelitian ini antara lain:

⁶ Boedi Harsono, *Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta:Djambatan, 2002. Hlm.72.

⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986. Hlm. 132.

1. 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 rumah susun, termasuk pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya, dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁸
2. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang 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.⁹
3. Data Fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.
4. Data Yuridis adalah keterangan mengenai status hukum atau status penguasaan bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang hak atau pihak yang menguasai, dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.
5. Panitia Ajudikasi PTSL adalah satuan organisasi yang dibentuk oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk melaksanakan pendaftaran tanah sistematis lengkap.
6. Satuan Tugas yang selanjutnya disebut satgas adalah unit organisasi yang membantu pelaksanaan kegiatan Panitia Ajudikasi PTSL.
7. Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria atau pertanahan dan tata ruang.¹⁰

⁸ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 *tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*.

⁹ *Ibid*

¹⁰ *Ibid*

8. Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut Kantor Wilayah BPN adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Provinsi yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri.
9. Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah BPN.¹¹

G. Sistematika Penulisan

Dalam sistematika penulisan skripsi ini terdapat 5 (lima) bagian yang tersusun dalam bab-bab yang mana juga susunan bab saling berkaitan, dan juga disetiap bab terdiri dari sub-sub bab. Supaya dapat lebih dipahami mengenai sistematika penulisan ini, maka dibawah ini terdapat rincian pembahasan sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Ruang Lingkup Penelitian
- F. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual
- G. Sistematika Penulisan

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

- A. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Publik
- B. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah
 1. Pengertian Pendaftaran Tanah
 2. Obyek Pendaftaran Tanah
 3. Tujuan Pendaftaran Tanah
 4. Manfaat Pendaftaran Tanah
 5. Asas Dalam Pendaftaran Tanah
 6. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah
 7. Kegiatan Pendaftaran Tanah
- C. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
 1. Pengertian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

¹¹ *Ibid*

2. Dasar Hukum Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
3. Tujuan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
4. Obyek Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
5. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

BAB III: METODE PENELITIAN

- A. Jenis Penelitian
- B. Pendekatan Penelitian
- C. Sumber Data
- D. Metode Pengumpulan Data
- E. Lokasi Penelitian
- F. Metode Analisis Data

BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Profil Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Metro
- B. Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional Kota Metro
- C. Visi dan Misi Badan Pertanahan Nasional Kota Metro
- D. Struktur Organisasi Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Metro
- E. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kota Metro
- F. Kendala dan Solusi dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kota Metro

BAB V: PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Saran

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BIODATA PENULIS