BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam kebijakan pembangunan nasional yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu “Untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.¹ Salah satu kunci keberhasilan suatu negara agar terwujudnya kesejahteraan rakyat dan memenuhi seluruh kebutuhan masyarakat adalah dengan pembangunan nasional.

Pelaksanaan pembangunan daerah dalam konteks pembangunan nasional sebagai area pembangunan dimana terbentuk konsep perencanaan pembangunan yang merupakan suatu proses untuk melakukan perubahan menuju yang lebih baik di pemerintahan dan lingkungan wilayah daerah dengan memanfaatkan berbagai sumber daya yang ada. Salah satu sumber daya tersebut adalah dalam bidang pertanahan yang merupakan salah satu aspek pembangunan nasional.

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang dianugerahkan Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kebutuhan pokok bagi kehidupan manusia.² Makhluk hidup selalu berkaitan dengan tanah, terutama manusia. Banyak manfaat yang diperoleh dari tanah seperti tempat tinggal hingga makanan yang dikonsumsi, semua berkaitan dengan tanah. Tanah memiliki nilai ekonomis bagi

¹ Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

² Santoso, U. (2012). *Hukum Agraria Komprehensif*. Prenada Media Group.

manusia dan suatu hal penting yang dapat dikelola untuk pembangunan Negara bagi pemerintah.

Dalam ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai landasan utama pembangunan nasional dalam bidang pertanahan, bahwa “Bumi, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.”³ Dapat disimpulkan bahwa tanah sebagai salah satu hak negara, dimana negara mempunyai kewajiban mempergunakannya dalam rangka pembangunan nasional untuk mewujudkan tujuan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Implementasi dari Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 kemudian lahir Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang disusun berdasarkan delapan prinsip dasar yaitu:⁴

1. Asas kenasionalan (Pasal 1 jo. Pasal 9 Ayat (1) UUPA);
2. Asas hak menguasai negara dan penghapusan pernyataan domain (Pasal 2 UUPA);
3. Asal pengakuan hak ulayat (Pasal 3 UUPA) dan dasar pengakuan hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional (Pasal 5 UUPA);
4. Asas fungsi sosial hak atas tanah (Pasal 6 UUPA);

³ Pasal 33 Ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

⁴ Arisaputra, M.I. (2015). *Reforma Agraria di Indonesia*. Sinar Grafika.

5. Asas bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik (Pasal 9 jo. Pasal 21 Ayat (1) UUPA);
6. Asas persamaan derajat laki-laki dan wanita (Pasal 9 Ayat (2) UUPA);
7. Asas agrarian reform dan landreform (Pasal 7, 10, dan 17 UUPA);
8. Asas perencanaan atas tanah (Pasal 14 UUPA).

Pemerintah Indonesia dalam menjamin kepastian hukum diadakan pendaftaran tanah untuk menjaga ketertiban masyarakat yang berkeadilan, dan mencegah potensi pelanggaran baik oleh masyarakat maupun penegak hukum. Pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat Indonesia merupakan salah satu tujuan UUPA melalui upaya;⁵

1. Tersedianya perangkat hukum tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.
2. 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 kreditor, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.

Demi melaksanakan amanah yang terdapat dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) bahwa

⁵ Santoso, U. (2010). *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*. Kencana.

pendaftaran dilakukan diseluruh wilayah Indonesia, yang dinyatakan sebagai berikut:⁶

1. Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh 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 ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Kemudian dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang kemudian disempurnakan dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Indonesia. Pendaftaran tanah merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah guna memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap setiap pemegang hak atas tanah. Kepastian hukum yang dimaksud yaitu kepastian hak,

⁶ Pasal 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria

kepastian barang, kepastian subjek termasuk administrasi pendaftaran dan penerbitan sertifikat.⁷

Dalam hal ini pemerintah memiliki tujuan mengadakan pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat sebagai wujud pemberian jaminan kepastian hukum yang dikenal dengan sebutan *recht kadaster/legal kadaster*. Demi mengurangi permasalahan sengketa dan memberikan kepastian hukum kepada para pemilik tanah. Tanah yang tidak didaftarkan pada badan pertanahan beresiko bermasalah di masa depan. Salah satunya ialah pengklaiman tanah oleh pihak-pihak lain karena dokumen surat yang tidak lengkap.

Secara nasional, Kementerian Agraria dan Tata Ruang mengusulkan lima juta bidang tanah yang akan di data selanjutnya dibuatkan sertifikat gratis oleh masing-masing Badan Pertanahan Nasional (BPN) setempat di daerah. Sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan proses pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak dan meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan di dalam suatu wilayah desa atau kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu. PTSL adalah metode inovasi dari pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat; sandang, pangan, dan papan.⁸

⁷ Ayu, I. K. (2020). *Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Sistematis Lengkap di Kota Batu* (Vol. 31). Mimbar Hukum – Fakultas Hukum Universitas Islam Malang.

⁸ *Target*. Retrieved Januari Kamis 2, 2025, from <https://www.komdigi.go.id/berita/artikel-gpr/detail/program-pts-l-pastikan-penyelesaian-sertifikasi-lahan-akan-sesuai-target>

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terbukti dapat mencapai hasil yang lebih besar dan dengan waktu yang relatif lebih cepat dibandingkan pendaftaran tanah secara sporadik. Hal ini dapat terjadi karena pengumpulan pendaftaran bidang tanah dilakukan secara serentak mengenai semua bidang tanah yang terdapat pada satu wilayah desa/kelurahan atau yang setingkat dengan itu.

Desa Ngumpul Kecamatan Jogoroto merupakan salah satu wilayah yang mendapatkan bagian dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) pada 2020. Kuota pendaftaran PTSL untuk Desa Ngumpul adalah kurang lebih 2500 sertifikat tanah. Melalui Kantor Pertanahan Kabupaten Jombang yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam penerapan program PTSL banyak hal-hal yang tidak sesuai yang akhirnya menjadi penyebab hal ini tidak terlaksana sebagaimana mestinya dan tepat waktu. Di Desa Ngumpul, ada beberapa hal yang menjadi kendala yang terjadi dalam pelaksanaan program PTSL ini.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana efektivitas pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Ngumpul?

2. Apa saja faktor yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Ngumpul?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan untuk meningkatkan efektivitas Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan permasalahan yang akan dibahas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Ngumpul.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Ngumpul.
3. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan untuk meningkatkan efisiensi Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

D. Manfaat Penelitian

Setiap penelitian mempunyai manfaat yang dapat diberikan. Adapun dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk menambah wawasan bagi penulis mengenai efektivitas pelaksanaan program pendaftaran tanah sistematis lengkap bagi masyarakat di Desa Ngumpul.
 - b. Sebagai sarana untuk mengembangkan kemampuan berfikir secara ilmiah, sistematis dan ideologi serta bermanfaat untuk mengembangkan pemikiran dalam ilmu hukum.

c. Sebagai bahan masukan atau pertimbangan dalam pelaksanaan program pendaftaran tanah, serta upaya dalam meningkatkan efisiensi program tersebut.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan gambaran kepada masyarakat bahwa dalam mengurus sertifikat tanah melalui program PTSL lebih mudah, murah dan efisien.
- b. Sebagai sumbangan karya ilmiah dalam perkembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum dan sebagai pedoman dalam penelitian lain kedepannya.

E. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis atau empiris, penelitian hukum sosiologis atau empiris adalah penelitian yang mengkaji hukum sebagai gejala sosial. Penelitian ini tidak hanya melihat hukum sebagai norma-norma yang tertulis, tetapi juga melihat bagaimana hukum itu bekerja dalam masyarakat.⁹ Penelitian hukum empiris adalah suatu penelitian yang dilakukan secara langsung dalam penerapan peraturan

⁹ Zainuddin, M. (2014). *Metode Penelitian Hukum Empiris*. Bandung: Alfabeta.

perundang-undangan atau aturan hukum yang berkaitan dengan masyarakat secara langsung.¹⁰

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian dalam mengkaji permasalahan yang ada dalam penelitian yaitu:

a. Pendekatan Perundang-Undangan

Pendekatan ini dilakukan dengan meneliti perundang-undangan dan literatur hukum yang berkaitan dengan penelitian contohnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Inpres Nomor 2 Tahun 2018 dan Peraturan Menteri ATR Nomor 6 Tahun 2018 serta peraturan yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Pendekatan Sosiologis

Dalam pendekatan sosiologis melihat secara langsung penerapan undang-undang di kehidupan yang ada di masyarakat dalam hal efektivitas program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Ngumpul.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan yang dilaksanakan di Desa Ngumpul, Kecamatan Jogoroto, Kabupaten Jombang. Penulis mengambil lokasi penelitian ini karena beberapa alasan, pertama daerah ini merupakan tempat tinggal dari penulis jadi penulis cukup memahami kondisi lapangan,

¹⁰ Moh. Nazir. *Metode Penelitian*. Jakarta, PT. Ghalia Indonesia, 2003, hlm. 16

alasan kedua karena penulis melihat adanya beberapa permasalahan yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku yang berakibat merugikan masyarakat

4. Sumber dan Jenis Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang diperoleh oleh penulis antara lain:

1. Sumber Bahan Hukum

a. Sumber Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat yaitu:¹¹

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria;
- 3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- 4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- 5) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Perubahan

¹¹ Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta, Kencana Prenada Group, 2005, hlm. 142.

Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

b. Sumber Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder merupakan bahan hukum yang diperoleh dari buku-buku hukum yang berkaitan dengan teori dan pendapat ahli.¹²

c. Sumber Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, jurnal penelitian hukum dan bahan diluar bidang hukum seperti hasil pencarian internet yang berkaitan dengan penelitian ini.

2. Sumber Data Primer

a. Sumber Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung oleh peneliti melalui wawancara langsung kepada narasumber atau informan. Dalam penelitian ini sumber data primer melalui wawancara langsung dengan Kepala Desa Ngumpul dan 2 masyarakat Desa Ngumpul.

¹² *Ibid*

b. Sumber Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dari buku-buku literatur hukum, jurnal hukum dan peraturan perundang-undangan.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam metode penelitian yang digunakan yaitu:

1. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan dengan menganalisis bahan pustaka serta mempelajari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian.

2. Observasi

Observasi merupakan kegiatan peninjauan dan pengumpulan data yang dilakukan di lokasi penelitian dengan cara mencatat, memotret dan merekam tentang situasi dan kondisi yang terjadi di lokasi penelitian.¹³

3. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data untuk memperoleh informasi pada masalah yang akan diteliti melalui narasumber yaitu Kepala Desa Ngumpul dan responden yang merupakan masyarakat yang pernah mengikuti program kegiatan PTSL.

¹³ Muhammad, Abdul Kadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 85

4. Dokumentasi

Dokumentasi adalah suatu metode pengumpulan data dan pencatatan mengenai berkas-berkas dan dokumen yang mempunyai keterkaitan dengan penelitian yang dilakukan.¹⁴

6. Populasi dan Sampel

Populasi merupakan keseluruhan atau himpunan objek dengan ciri yang sama,¹⁵ yang kemudian oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya. Populasi dalam penelitian ini adalah 1 orang Kepala Desa Ngumpul dan 564 orang masyarakat yang pernah mengikuti program PTSL di Desa Ngumpul.

Sampel adalah sebagian dari jumlah populasi yang memiliki sifat yang sama dari yang merupakan sumber data untuk penelitian. Teknik yang digunakan dalam pengambilan sampel adalah purposive sampling yaitu teknik pengambilan sampel dimana peneliti menentukan pengambilan sampel dengan ciri-ciri khusus yang sesuai dengan tujuan penelitian agar dapat menjawab permasalahan dalam penelitian.¹⁶ Sampel dalam penelitian ini adalah 1 orang Kepala Desa Ngumpul, dan 58 orang masyarakat program PTSL Desa Ngumpul, Kecamatan Jogoroto, Kabupaten Jombang.

¹⁴ Soerjono Soekanto, Op.cit hlm. 66

¹⁵ Sunggono, Bambang. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 121

¹⁶ Soerjono Soekanto, Op.cit hlm. 121

7. Analisis Bahan Hukum

Analisis data adalah menguraikan data dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis, jelas dan terperinci yang kemudian diinterpretasikan untuk memperoleh kesimpulan.

Dalam penelitian ini peneliti menganalisis fakta-fakta dan data-data dalam pelaksanaan program pendaftaran tanah sistematis lengkap di Desa Ngumpul yang kemudian dihubungkan dengan teori-teori dan aturan yang ada sehingga dapat mencapai kesimpulan yang baik di akhir.

8. Pengecekan Keabsahan Data

Dalam pengecekan keabsahan data bertujuan untuk menghindari kesalahan yang terlewatkan oleh peneliti. Metode yang digunakan dalam pengecekan keabsahan data di penelitian ini adalah Triangulasi. Metode ini paling sering digunakan untuk menguji dan membandingkan hasil pengamatan dan hasil wawancara, dan dokumentasi yang telah diperoleh oleh peneliti.

Penelitian atau research adalah usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, usaha yang mana dilakukan dengan menggunakan metode-metode ilmiah.¹⁷ Adapun metode penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian bersifat *deskriptif analisis*, yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk menggambarkan tentang manusia, gejala-

¹⁷ Sutrisno Hadi, *Metode Research Jilid 1*, Andi, Yogyakarta, 2000.

gejala lainnya.¹⁸ Penelitian *deskriptif analitis* berusaha menggambarkan masalah hukum, terkait dengan efektifitas pelaksanaan program pendaftaran tanah sistematis lengkap di Desa Ngumpul Kecamatan Jogoroto Kabupaten Jombang.

2. Pendekatan Penelitian

Metode Pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan yuridis sosiologis/ empiris/ non doktrinal, adalah mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang nyata,¹⁹ karena penulis dalam melakukan penelitian bertujuan memperoleh pengetahuan secara empiris dengan jalan terjun langsung ke obyeknya yaitu mengetahui pelaksanaan program pendaftaran tanah sistematis lengkap di Desa Ngumpul Kecamatan Jogoroto Kabupaten Jombang.

¹⁸ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1997

¹⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1994