

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi bangsa Indonesia yang dikuasai oleh Negara untuk kepentingan hajat hidup orang banyak, demi kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia seperti ditegaskan dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945) Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Pasal tersebut mengandung arti bahwa negara bukan pemilik atas tanah tetapi hanya menguasai tanah. Hak tersebut berbeda pada saat berlakunya Hukum Agraria lama dengan asas domein bahwa setiap tanah yang tidak dapat dibuktikan hak eigendonya adalah tanah milik negara. Hak menguasai atas tanah memberi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara dorang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Secara kultural, ada hubungan batin yang tak terpisahkan antara tanah dan manusia. Untuk menunjukkan begitu bernilainya tanah bagi orang jawa,

masyarakat Jawa sangat lekat dengan pepatah ; “*Sadumuk bathuk sanyari bumi ditohi peaching dhadha wutahing ludhir*” atau dengan pembahasan yang sedikit berbeda tetapi dengan makna yang sama, dengan ungkapan : “*Sedumuk bathuk sanyari bumi ditohi satumekaning pati*”. Kalau digabung arti dari kalimat tersebut adalah hal yang menyangkut harga diri seorang (*sadumuk bathuk*) dan sejengkal tanah milik seseorang (*sanyari bumi*) akan dipatahkan sampai mati-matian dan berdarah-darah atau malahan sampai mati yang sebenarnya sekalipun.¹

Tanah merupakan arti penting bagi kehidupan individu dalam masyarakat, karena selain mempunyai hubungan yang sangat erat dengan keberadaan individu manusia dalam lingkungannya, dalam kelangsungan hidupnya juga mempunyai nilai ekonomis yang dipergunakan sebagai cadangan sumber pendukung kehidupan manusia dimasa mendatang. Arti penting tanah bagi kelangsungan hidup manusia karena disanalah manusia hidup, tumbuh dan berkembang, bahkan secara sekaligus merupakan tempat dikuburkan pada saat meninggal dunia.²

Tanah dalam hal ini merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia, dimana semakin pesatnya perkembangan penduduk hal ini dapat menyebabkan tanah bersifat langka dan terbatas. Di samping itu tanah juga

¹ Umar Ma'ruf, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah & Asas-asas Hukum Pertanahan*, Unissula Press, Semarang, 2014, hlm. 1.

² Sujono Wignjodipuro, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, Gunung Agung, Jakarta, 1982, hlm.197

merupakan hal yang sangat rawan dan potensi pemicu krisis sosial.³ Antara masyarakat hukum sebagai kesatuan dengan tanah yang didudukinya, terdapat hubungan yang erat sekali, hubungan yang bersumber pada pandangan yang bersifat religio-magis, Hubungan ini menyebabkan masyarakat hukum untuk memperoleh dan menguasai tanah tersebut, memanfaatkan dan memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan yang hidup diatas tanah itu, juga memburu terhadap binatang-binatang yang hidup disitu. Hak masyarakat hukum atas tanah ini disebut hak pertuanan atau ulayat.⁴ Sangat pentingnya tanah bagi masyarakat individu dalam hidupnya maka dengan demikian sangat pentingnya peran Negara untuk mengatur tanah-tanah yang berada dalam wilayah kekuasaanya supaya tujuan pemerintah tercapai.

Ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUDNRI Tahun 1945 menyatakan, bahwa : bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.⁵ Dalam Pasal tersebut bermakna bahwa bumi, air dan kekayaan alam didalamnya merupakan pokok-pokok kemakmuran rakyat maka dari itu dalam penguasaan dan pemanfaatnya harus dilakukan oleh Negara dan akan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Lebih lanjut hak menguasai Negara dijabarkan dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Hak

³ Djuhaedah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda lain yang melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Atas Pemisahan Horisontal*, Citra Aditya Bakti, Bandung ,1996, hlm.64

⁴. Joyo Winoto, *Reforma Argaria dan Keadilan Sosial*, BPN RI, Jakarta, 2007, hlm. 14-15.

⁵.Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 Pasal 33 ayat (3)

menguasai Negara dijabarkan, Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kata dikuasai atau menguasai oleh Negara di sini tidak bisa diartikan bahwa negara langsung menjadi pemilik atau semua sumber daya alam.

Menguasai di dalam hukum diartikan “mengatur” sebab hak milik perorangan tetaplah diakui sebagaimana digariskan dalam Pasal 28 H ayat (4)

UUDNRI 1945 yang berbunyi :

“Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”.

Memang untuk mengimbangi itu ada ketentuan Pasal 33 tentang hak menguasai oleh negara yang memungkinkan negara melakukan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Tapi dua ketentuan tersebut tidak boleh dipertentangkan, melainkan harus dilihat sebagai hubungan umum dan khusus. Secara umum orang boleh memiliki hak milik, tetapi dalam keadaan khusus (untuk kepentingan umum), maka hak milik itu bisa diambil oleh negara dengan cara yang tidak sewenang-sewenang.⁶

Pendaftaran atas bidang tanah dilakukan agar mendapatkan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah maupun pihak lain yang berkepentingan

⁶ Umar Ma'ruf, *Politik Hukum Di bidang Pertanahan*, Badan penerbit Universitas Diponegoro ,Semarang, 2010, hlm. 24-25

dengan tanah. Dengan telah melakukan pendaftaran dan mendapatkan sertifikat, pemegang hak atas tanah memiliki bukti yang kuat atas tanah tersebut. Undang-Undang Pokok Agraria mengatur bahwa Pemerintah mengadakan pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian Hukum atas hak-hak atas tanah.⁷ Demikian dinyatakan juga fungsi sertifikat dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, karena itu, siapapun dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah bila telah jelas namanya tercantum dalam sertifikat itu. Selanjutnya dapat membuktikan mengenai keadaan-keadaan dari tanahnya itu misalnya luas, batas-batas, ataupun segala sesuatu yang berhubungan dengan bidang tanah dimaksud.

Dimana dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA mengatur mengenai hak-hak atas tanah antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak lainnya yang disebut dalam Pasal tersebut. Sedangkan pada Pasal 17 UUPA menjelaskan mengenai pembatasan maksimum kepemilikan tanah dengan sesuatu hak yang terdapat pada Pasal 16 UUPA akan ditentukan dengan peraturan perundangan, jika melampaui kepemilikan tanah melampaui batas maksimum maka akan diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian.

Di dalam praktik pensertipikatan tanah, terkadang terjadi perbedaan luas tanah yang tertera dalam sertipikat dengan kondisi faktual di lapangan. Hal ini terutama jika proses pensertifikatan tanah dilakukan secara sistemik (misal melalui Prona). Hal ini bisa saja terjadi bahwa pensertifikatan tanah

⁷ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Prenada Media Group, Jakarta, cetakan ke-6 2010, hlm. 248.

tersebut dilakukan dalam rangka pendaftaran tanah secara sporadik. Menurut Pasal 77 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pengukuran bidang tanah secara sporadik pada dasarnya merupakan tanggung jawab Kepala Kantor Pertanahan.

Hambatan pokok terhadap belum berhasilnya pelaksanaan pengaturan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah adalah :

- a) Belum sempurnanya administrasi pertanahan sehingga pelaksanaan pengaturan, penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah di lapangan mengalami kesulitan untuk mengetahui secara tepat data subyek dan obyek tiap bidang tanah.
- b) Belum adanya persepsi yang sama tentang pentingnya penyelenggaraan pengaturan penguasaan tanah dan penatagunaan tanah. Kadangkala bagi mereka yang tidak mendukung, melakukan tindakan-tindakan merintangai pelaksanaan kebijakan pengaturan penguasaan tanah.
- c) Kurangnya perhatian dari penyelenggara pelaksanaan di bidang pengaturan penguasaan tanah.⁸

Berbagai masalah di atas sampai saat ini belum ada tindakan kongkrit yang signifikan sehingga program-program menyangkut pengaturan penguasaan tanah dan pemanfaatan tanah (*landreform*) semakin tidak populer. Akibatnya struktur pola penguasaan pemilikan tanah semakin menyempit dan sejalan dengan tuntutan reformasi di Indonesia, maka masyarakat Indonesia terwakili di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) memberikan arah kebijakan pembaruan agraria.

⁸ BPN, *Inventarisasi Data Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan Dan Pemanfaatan Tanah*, Jakarta, 2008, hlm. 1-2.

Salah satu arah kebijakan pembaruan agraria seperti termaktub dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor : IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Pasal 5 ayat (1) butir c adalah “menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform”. Arah kebijakan ini dijabarkan lebih kongkrit menjadi komitmen bersama yang dituangkan dalam rumusan hasil Rapat Kerja Badan Pertanahan Nasional yang dilaksanakan di Malino Provinsi Sulawesi Selatan dan di Bandar Lampung Provinsi Lampung dimana inventarisasi diidentikkan dengan kegiatan pra pelayanan dimana hasil akhirnya adalah berupa data dan informasi bagi perumusan kebijakan, perencanaan, penataan dan pengendalian penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T).

Keputusan Presiden Nomor : 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, Presiden memutuskan bahwa dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan Nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan Tap MPR No. IX/MPR/2001, Badan Pertanahan Nasional melakukan langkah-langkah percepatan di bidang penyusunan dan penyempurnaan pembangunan sistem informasi dan manajemen. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan mencakup berbagai kegiatan yang salah satunya adalah penyusunan basis data penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Konsideran Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Huruf c. menyatakan bahwa pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan konflik.

Maria S.W. Sumardjono mengatakan bahwa berubahnya pola pikir masyarakat terhadap penguasaan tanah. Terkait dengan tanah sebagai aset pembangunan, maka muncul perubahan pola pikir masyarakat terhadap penguasaan tanah, yaitu tidak lagi menempatkan tanah sebagai sumber produksi akan tetapi menjadikan tanah sebagai sarana untuk investasi atau komoditas ekonomi.⁹

Dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui: *pertama*, pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan Tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan, karena melalui cara ini mempercepat perolehan data

⁹ Maria S.W. Sumardjono. *Pembaruan Agraria, Arti Strategis dan Implementasinya*. Makalah pada Seminar Nasional Pertanahan 2002 “Pembaruan Agraria“. Yogyakarta, 2002, hlm. 10.

mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Tetapi karena prakarsa datangnya dari Pemerintah, diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga, dan peralatan yang diperlukan, maka pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu agak panjang dan rencana pelaksanaan Tahunan yang berkelanjutan melalui uji kelayakan agar berjalan lancar. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik.

Kedua, pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya. Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik akan ditingkatkan pelaksanaannya, karena dalam kenyataannya akan bertambah banyak permintaan untuk mendaftarkan tanah secara individual dan massal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disebut PTSL menjadi salah satu program prioritas nasional legalisasi aset yang ditetapkan Pemerintah sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12

Tahun 2017 yang dirubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

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

Pemerintah menyelenggarakan PTSL yang merupakan kebijakan pemerintah di bidang pertanahan untuk memperlancar kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia. PTSL tersebut merupakan program lanjutan sebelumnya yaitu PRONA sebagai perwujudan program Catur Tertib di Bidang Pertanahan, sehingga program sertipikat hak atas tanah secara massal dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai tanda bukti yang kuat.

Sertipikat hak atas tanah melalui PTSL yang diutamakan adalah kelancaran prosesnya tanpa mengabaikan kecermatan dan ketelitian, kehati-hatian dan keakuratan dalam penanganannya, sehingga terwujud kepastian hukum hak-hak atas tanah. Sertipikat hak atas tanah memberikan jaminan kepastian hukum atas bidang tanah yang dimilikinya, meminimalisir terjadinya sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

Pelaksanaan pemberian sertipikat hak atas tanah dalam kerangka mencapai keadilan sosial, mengacu pada prinsip-prinsip negara kesejahteraan sebagaimana konsep negara kesejahteraan yaitu mengandung unsur sosialisme, mementingkan kesejahteraan di bidang politik maupun di bidang ekonomi.

Didasarkan pada prioritas program strategis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), Kementerian ATR/BPN, mengadakan program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL).

PTSL telah dilaksanakan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal mulai Tahun Anggaran 2017. Target bidang PTSL di Kabupaten Kendal Tahun Anggaran 2017 sejumlah : 12.600 bidang dan di Tahun 2018 dengan target 43.000 bidang.

Hal ini yang melatarbelakangi penulis untuk menulis Tesis dengan judul “KEBIJAKAN PEMERINTAH MEMPERCEPAT KEPASTIAN HUKUM HAK ATAS TANAH MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) (Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana kebijakan Pemerintah dalam mempercepat kepastian hukum Hak Atas Tanah melalui PTSL?
2. Bagaimana pelaksanaan kegiatan PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal?
3. Apakah kendala dan upaya yang dilakukan untuk menyelesaikan ?

C. Tujuan Penelitian

Setelah mengetahui rumusan masalah tersebut, maka yang menjadi tujuan dari penelitian skripsi ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan menganalisa kebijakan Pemerintah dalam mempercepat kepastian hukum Hak Atas Tanah melalui PTSL.
2. Untuk mengkaji dan menganalisa pelaksanaan kegiatan PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal.
3. Untuk mengkaji dan menganalisa kendala dan upaya yang dilakukan untuk menyelesaikan kendala tersebut.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teori hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum dan memberikan sumbangan pemikiran terutama mengenai bagaimana upaya Pemerintah mempercepat kepastian hukum Hak Atas Tanah melalui PTSL serta

bagaimana pelaksanaan kegiatan PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Memberikan informasi yang jelas mengenai upaya Pemerintah mempercepat kepastian hukum Hak Atas Tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan pelaksanaan kegiatan PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal.

b. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumber data, informasi dan literatur bagi kegiatan-kegiatan penelitian maupun penelitian ilmiah selanjutnya yang terkait dengan upaya Pemerintah mempercepat kepastian hukum Hak Atas Tanah melalui PTSL serta pelaksanaan kegiatan PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal.

c. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sarana evaluasi Program PTSL yang telah atau sedang dilaksanakan oleh Pemerintah.

E. Kerangka Konseptual

1. Pendaftaran Tanah

Menurut A.P. Parlindungan, pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (Bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal

dari bahasa Latin "*Capistratum*" yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah *record* pada lahan-lahan, nilai dari pada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadastre* merupakan alat tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dan juga sebagai *continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.¹⁰

Istilah pendaftaran tanah dalam Bahasa Latin disebut "*Capistratum*", di Jerman dan Italia disebut "*Catastro*", di Perancis disebut "*Cadastre*", di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah "*Kadastrale*" atau "Kadaster". Maksud dari *Capistratum* atau Kadaster dari segi bahasa adalah suatu register atau *capita* atau unit yang di tanah Romawi, yang berarti suatu istilah "Wimis" untuk suatu record (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak suatu bidang tanah, sedangkan kadaster yang modern bisa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan.¹¹

Sebutan pendaftaran tanah atau *land registration*: menimbulkan kesan, seakan-akan objek utama pendaftaran atau satu-satunya objek pendaftaran adalah tanah. Memang mengenai pengumpulan sampai penyajian data fisik, tanah yang merupakan objek pendaftaran, yaitu untuk dipastikan letaknya, batas-batasnya, luasnya dalam peta pendaftaran dan

¹⁰ A.P. Parlindungan Selanjutnya disebut A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju ,Bandung,1999, hlm. 18-19

¹¹ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis,*Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Mandar Maju, Bandung: 2003, hlm.18 -19.

disajikan juga dalam "daftar tanah". Kata "*Kadaster*" yang menunjukkan pada kegiatan bidang fisik tersebut berasal dari istilah Latin "*Capistratum*" yang merupakan daftar yang berisikan data mengenai tanah.¹²

Pengertian pendaftaran tanah dimuat dalam Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu serangkaian 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.

Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 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-satua runah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai 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”.

Pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961

¹² Boedi Harsono, *Ibid*, hlm. 74.

yang hanya meliputi: pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.¹³

2. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Dalam rangka mewujudkan kehadiran Negara di bidang pertanahan dengan memberikan jaminan kepastian hukum hak atas tanah sebagai bukti hak kepemilikan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, pemerintah berkewajiban menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Oleh karena itu dirasa perlu untuk dilakukan percepatan pendaftaran tanah untuk mengejar prosentase tanah terdaftar yang masih di bawah 50% hingga saat ini. Salah satu cara yang ditempuh Kementerian Agraria dan Tata Ruang adalah melalui program Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor Lengkap. Yang telah disempurnakan menjadi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

PTSL adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk PERTAMA KALI (baik pendaftaran tanah pertama kali konversi/Pengakuan/Penegasan Hak ataupun pendaftaran tanah pertama kali pemberian hak) yang dilakukan

¹³ Mhd. Yamin Lubis dan Abd Rahim Lubis, *Op.Cit.* hlm. 138.

secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam suatu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, meliputi tahapan sebagai berikut :

- a) Perencanaan dan Persiapan, seluruh jajaran Kementerian ATR/BPN memberikan informasi secara terbuka kepada masyarakat bahwa akan dilaksanakan PTSL baik secara langsung ataupun melalui berbagai media;
- b) Penetapan Lokasi Kegiatan PTSL;
- c) Pembentukan dan Penetapan Panitia Ajudikasi PTSL;
- d) Penyuluhan, dilakukan oleh Kantor Pertanahan beserta Panitia Ajudikasi Percepatan dan satgas yuridis bersama satgas fisik. Dalam penyuluhan disampaikan tahapan kegiatan PTSL, dokumen yuridis yang perlu disiapkan dan jadwal pengumpulan data yuridis.
- e) Pengumpulan Data Fisik dan data Yuridis bidang tanah;
- f) Pemeriksaan Tanah;
- g) Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah serta pembuktian hak;
- h) Penerbitan Keputusan Pemberian atau Pengakuan Hak atas Tanah;
- i) Pembukuan dan Penerbitan Sertipikat Hak atas Tanah; dan
- j) Penyerahan Sertipikat Hak atas Tanah;

Bahwa Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, belum dapat

dilaksanakan karena terdapat hal-hal prinsip dan substantif yang belum diatur;

Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud di atas perlu menetapkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Dirubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 dinyatakan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dan diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 yang dirubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Percepatan PTSL.

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

Percepatan pelaksanaan PTSL dilakukan dengan tahapan:

- a. penetapan lokasi kegiatan percepatan PTSL ;

- b. pembentukan dan penetapan Panitia Ajudikasi PTSL;
- c. penyuluhan;
- d. pengumpulan dan pengolahan Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah;
- e. pemeriksaan tanah;
- f. pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis;
- g. penerbitan keputusan pemberian Hak atas Tanah;
- h. pembukuan Hak atas Tanah;
- i. penerbitan Sertipikat Hak atas Tanah; dan/atau
- j. penyerahan Sertipikat Hak atas Tanah.

Secara nasional, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/BPN mengusulkan 5 juta bidang tanah yang akan didata selanjutnya dibuatkan sertipikat gratis oleh masing-masing BPN setempat di daerah. Namun setelah melalui proses pembahasan anggaran, hanya disetujui 2 juta bidang tanah yang akan di backup melalui program PTSL di Tahun Anggaran 2017. Persyaratan PTSL sama dengan Prona yaitu gratis dari pendaftaran hak sampai penerbitan sertipikat atau pelayanan dari BPN, sementara untuk pra pelayanan dibebankan oleh pemilik tanah, seperti BPHTB, alas hak, materai, patok batas.

F. Kerangka Teoritis

Kerangka teoretis merupakan teori-teori yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah. Berdasarkan rumusan masalah dan kerangka konseptual yang telah penulis paparkan tersebut diatas, maka teori yang

mendukung untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini adalah *triadism law theory* yang meliputi pemahaman atas nilai keadilan (aspek filosofis), nilai kepastian (aspek yuridis), dan nilai kemanfaatan (aspek sosiologis),¹⁴. Hukum sengaja diciptakan dan dibuat oleh manusia untuk diberlakukan, dilaksanakan dan ditegakkan karena tanpa hukum kehidupan masyarakat tidak akan berjalan secara baik, masyarakat sendiri juga dibangun diatas fondasi hukum.¹⁵

Pelaksanaan atau praktik hukum yang ada, secara umum ada tiga teori yang mendasarinya, yakni teori keadilan, teori kemanfaatan hukum, dan teori kepastian hukum. Untuk mengkaji hal tersebut perlu diketengahkan perbandingan konsep *triadism law theory* dari Gustav Radbruch gagasan hukum didefinisikan melalui tiga nilai dasar hukum yaitu keadilan (*filosofis*), nilai kemanfaatan hukum (*sosiologis*), dan nilai kepastian hukum (*dokmatic*)¹⁶ dan teori kebijakan.

Menurut Radbruch dari tiga nilai dasar hukum jika terjadi ketegangan antara nilai-nilai dasar tersebut, harus menggunakan dasar atau asas prioritas dimana prioritas pertama selalu jatuh pada nilai keadilan, baru nilai kegunaan atau kemanfaatan dan terakhir kepastian hukum. Ini menunjukkan bahwa Radbruch menempatkan nilai keadilan lebih utama

¹⁴ Fx Adji Samekto, *Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Indepth Publishing, Semarang, 2013, hlm. 48

¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hlm. 85.

¹⁶ Widhi Handoko, <http://widhihandoko.Com/content/uploads/2016/04/MENGHADAPIDINAMIKA.pdf>, diakses pada tanggal 12 Oktober 2017

daripada nilai kemanfaatan dan nilai kepastian hukum dan menempatkan nilai kepastian hukum dibawah nilai kemanfaatan hukum.¹⁷

1. Teori Keadilan (*Filosofis*)¹⁸

Nilai dasar yang pertama adalah keadilan hukum, sebagaimana dikemukakan Muchsin bahwa keadilan merupakan salah satu tujuan dari hukum selain dari kepastian hukum itu sendiri dan juga kemanfaatan hukum. Makna keadilan itu sendiri masih menjadi perdebatan, keadilan terkait dengan pendistribusian yang merata antara hak dan kewajiban.

Mengingat pentingnya kedudukan dan peranan nilai keadilan bagi hukum, sehingga Gustav Radbruch menyatakan ”*rechct ist wille zur gerechtigkeit*” (hukum adalah kehendak demi untuk keadilan). Sementara itu, Soerjono K.S mendefinisikan keadilan adalah keseimbangan batiniah dan lahiriah yang memberikan kemungkinan dan perlindungan atas kehadiran dan perkembangan kebenaran yang beriklim toleransi dan kebebasan.

Hukum tidak ada untuk diri dan keperluannya sendiri melainkan untuk manusia, khususnya kebahagiaan manusia. Hukum tidak memiliki tujuan dalam dirinya sendiri. Hukum adalah alat untuk menegakkan keadilan dan menciptakan kesejahteraan sosial.

Tanpa keadilan sebagai tujuan ultimunya, hukum akan terperosok

¹⁷*Ibid*

¹⁸WIdhi Handoko, <http://lapatuju.blogspot.com/2013/03/keadilan-kemanfaatan-dankepastian.html> diakses pada tanggal 12 Oktober 2017.

menjadi alat pembenar kesewenang-wenangan mayoritas atau pihak penguasa terhadap minoritas atau pihak yang dikuasai. Itulah sebabnya maka fungsi utama dari hukum pada akhirnya menegakkan keadilan.

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Tujuan hukum bukan hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Idealnya, hukum memang harus mengakomodasikan ketiganya. Putusan hakim misalnya, sedapat mungkin merupakan resultant dari ketiganya. Sekalipun demikian, tetap ada yang berpendapat, bahwa di antara ketiga tujuan hukum tersebut, keadilan merupakan tujuan hukum yang paling penting, bahkan ada yang berpendapat, bahwa keadilan adalah tujuan hukum satu-satunya.

2. Teori Kemanfaatan (*Sosiologis*)¹⁹

Nilai dasar yang kedua adalah kemanfaatan hukum. Penganut aliran utilitas menganggap bahwa tujuan hukum semata-mata untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Penanganannya didasarkan pada filsafat sosial, bahwa setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya.

¹⁹ *Ibid*

Tokoh aliran *utilitas* yang paling radikal adalah Jeremy Bentham (1748-1832) yakni seorang filsuf, ekonom, yuris, dan reformer hukum, yang memiliki kemampuan untuk memformulasikan prinsip kegunaan/kemanfaatan (*utilitas*) menjadi doktrin etika, yang dikenal sebagai *utilitarianism* atau madzhab *utilitis*. Prinsip *utility* tersebut dikemukakan oleh Bentham dalam karya monumentalnya *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789). Bentham mendefinisikannya sebagai sifat segala benda tersebut cenderung menghasilkan kesenangan, kebaikan, atau kebahagiaan, atau untuk mencegah terjadinya kerusakan, penderitaan, atau kejahatan, serta ketidakbahagiaan pada pihak yang kepentingannya dipertimbangkan.

3. Teori Kepastian Hukum (*dokmatic*)

Nilai dasar yang ketiga yakni kepastian hukum. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (*multi-tafsir*) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem dimana norma yang satu dengan norma lain tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.

Teori kepastian hukum sebagai ketetapan keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pemerintahan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan implemementasi kebijakan Badan Pertanahan Nasional terhadap pengawasan dan pengendalian penguasaan hak atas tanah.

G. Metode Penelitian

Metode Penelitian, pada dasarnya merupakan fungsi dari permasalahan dan tujuan penelitian. Oleh karena itu pembicaraan dalam metode penelitian tidak dapat lepas bahkan harus selalu berkaitan erat dengan permasalahan dan tujuan penelitian. Adapun yang digunakan didalam penelitian ini terdiri dari metode pendekatan, spesifikasi penelitian, sumber dan jenis data, teknik pengumpulan data dan teknik analisis data.

Menurut Soerjono Soekanto Istilah “metodologi” berasal dari kata “metode” yang berarti “jalan ke”. Metodologi pada hakekatnya memberikan pedoman, tentang cara-cara seorang ilmuwan mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinya. Dengan demikian dapatlah dikatakan, bahwa metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada didalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.²⁰

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk

²⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-PRESS, Jakarta 2008, hlm 57.

mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.²¹

Menurut Burhan Ashshofa, dalam penulisan metodologi penelitian hukum yang dibahas ini paling tidak pembaca akan mendapatkan suatu ilustrasi yang dapat menggugah untuk berpikir secara logis, yang tidak kalah penting di sini akan diberikan materi pengetahuan dasar mengenai teori, metode dan pendekatan.²²

Metode penelitian merupakan bagian yang terpenting dari suatu penelitian, karena metode penelitian akan menjadi arah dan petunjuk bagi suatu penelitian.²³ Metode penelitian merupakan suatu cara yang digunakan untuk menyelidiki atau meneliti suatu masalah maupun untuk mengumpulkan data dari masalah yang diteliti agar dapat digunakan sebagai alternatif dalam memberikan penjelasan dan memecahkan masalah tersebut. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan *socio-legal research*, yang terdiri dari *socio research* dan *legal research*.²⁴ *Socio-legal research* menurut Soerjono Soekanto merupakan “pemeriksaan yang mendalam terhadap

²¹ *Ibid*, hlm. 43.

²² Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta 2007, hlm.3.

²³ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 104.

²⁴ Di dalam pendekatan *socio-legal research* berarti terdapat dua aspek penelitian. Pertama, aspek *legal research*, yakni objek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti “*norm*” peraturan perundang-undangan, dan kedua, *socio research*, yaitu digunakannya metode dan teori ilmu-ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis. Pendekatan ini menurut Widhi Handoko, tetap berada dalam ranah hukum, hanya perspektifnya yang berbeda. Lihat, Zamroni, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial*, Tiara Yoga, Yogyakarta, 1992, hlm. 80-81. Lihat pula dalam Widhi Handoko, *Op Cit.* hlm.28

fakta sosial untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul dalam gejala yang bersangkutan.”²⁵

Legal research menurut Peter Mahmud Marzuki, yaitu “sebagai suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi”²⁶ Metode pendekatan *Socio-legal research*, dapat diidentifikasi melalui 2 (dua) hal yaitu pertama, *socio-legal* melakukan studi tekstual terhadap peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah secara kritis untuk menjelaskan problematika filosofis, *socio* (sosiologis/fakta sosial) dan *legal* (yuridis/normatif) dari hukum tertulis, sehingga diketahui apa makna dan bagaimana implikasinya terhadap subyek hukum, kedua studi metode pendekatan dilakukan dengan memadukan *interdisipliner* tersebut untuk menjelaskan fenomena hukum yang sangat luas seperti relasi kekuasaan dalam konteks sosial, budaya, dan ekonomi dimana hukum itu berada.²⁷ Relevansi pendekatan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mengkaji pencapaian keadilan dalam proses kebijakan Pemerintah dalam mempercepat kepastian hukum Hak Atas Tanah melalui PTSL.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Menurut Soerjono Soekanto deskriptif adalah dimaksudkan untuk memberikan data

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cet 2, Kencana, Jakarta 2008, hlm.90.

²⁶ *Ibid*

²⁷ Sulistyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta: 2009, hlm 177.

yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.²⁸

Penelitian deskriptif analitis merupakan tipe penelitian untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang suatu gejala sosial atau fenomena yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat dengan cara hanya memaparkan fakta-fakta secara sistematis, sesuai dengan kebutuhan dari penelitian.²⁹ Dengan penelitian deskriptif analitis ini dapat dengan mudah mengetahui masalah (kasus) yang dihubungkan dengan fenomena atau gejala lain yang berhubungan dan menjelaskan tentang kebijakan Pemerintah dalam mempercepat kepastian hukum Hak Atas Tanah melalui PTSL.

3. Jenis dan Sumber Data

Berdasarkan sifat penelitian tersebut di atas, maka data yang dikumpulkan dalam penelitian ini dapat digolongkan menjadi dua, yaitu data primer dan data sekunder, data sekunder meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

a. Data Primer

Data primer diperoleh melalui wawancara dengan para pihak yang terkait pelaksanaan PTSL yaitu unsur pelaksana dari Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal, unsur pendukung yaitu pemerintahan Desa / Kelurahan dan peserta PTSL.

b. Data Sekunder

²⁸ Soerjono, Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta 1981, hlm.12.

²⁹ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, hlm. 53.

Data sekunder sebagai data penunjang yang menjadi bekal dalam melakukan penelitian di lapangan. Data sekunder adalah data yang diperoleh tidak langsung dari sumbernya, yang meliputi :

1) Bahan hukum primer:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945;
- b) Kitab Undang-undang Hukum Perdata (BW);
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
- e) Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan;
- f) Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- g) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;
- h) Kebijakan Pemerintah Daerah dan instansi terkait mengenai PTSL;

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan ini adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yaitu berupa literatur-literatur.³⁰ Bahan perpustakaan yang berisikan tentang karya ilmiah dari kalangan hukum yang berupa hasil-hasil penelitian, serta karya ilmiah tentang pencapaian keadilan dalam proses kebijakan Pemerintah (Kantah Kab. Kendal) dalam mempercepat kepastian hukum Hak Atas Tanah melalui PTSL.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,³¹ meliputi Kamus hukum dan *encyclopedia*.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Pustaka

Studi kepustakaan dilakukan untuk mencari landasan teoretis dari permasalahan penelitian. Tujuan dan kegunaan studi kepustakaan pada dasarnya adalah menunjukkan jalan pemecahan penelitian.³²

b. Observasi

³⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1990, hlm. 83.

³¹ *Ibid.*

³² Bambang, Sunggono, *Metode Penelitian Hukum Suatu Pengantar*, Grafindo Persada, Jakarta 2003, hlm. 114 -115.

Dengan observasi dilapangan manfaat yang diperoleh peneliti adalah : lebih mampu memahami konteks data secara keseluruhan, ,memperoleh pengalaman langsung sehingga memungkinkan peneliti menggunakan metode induktif jadi tidak dipengaruhi pandangan orang lain , melihat hal hal yang kurang atau tidak diamati orang lain dan menemukan hal lain diluar persepsi responden serta memperoleh kesan kesan pribadi dan merasakan suasana atau situasi social yang diteliti.

c. Wawancara

Teknik wawancara adalah bagian terpenting dalam suatu penelitian hukum terutama dalam penelitian hukum empiris, karena tanpa wawancara, peneliti akan kehilangan informasi yang hanya diperoleh dengan jalan bertanya secara langsung kepada responden, narasumber atau informan³³.

Wawancara yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu wawancara bebas terpimpin yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang akan disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara, agar proses tanya jawab dapat berjalan dengan lancar dan narasumber dapat lebih mempersiapkan jawabannya.

³³ *Ibid*, hlm. 161.

Sample yang diambil menggunakan tehnik purposive sampling sesuai korelasi, kompetensi dan kapasitas para pihak yang terkait , yang terdiri dari :

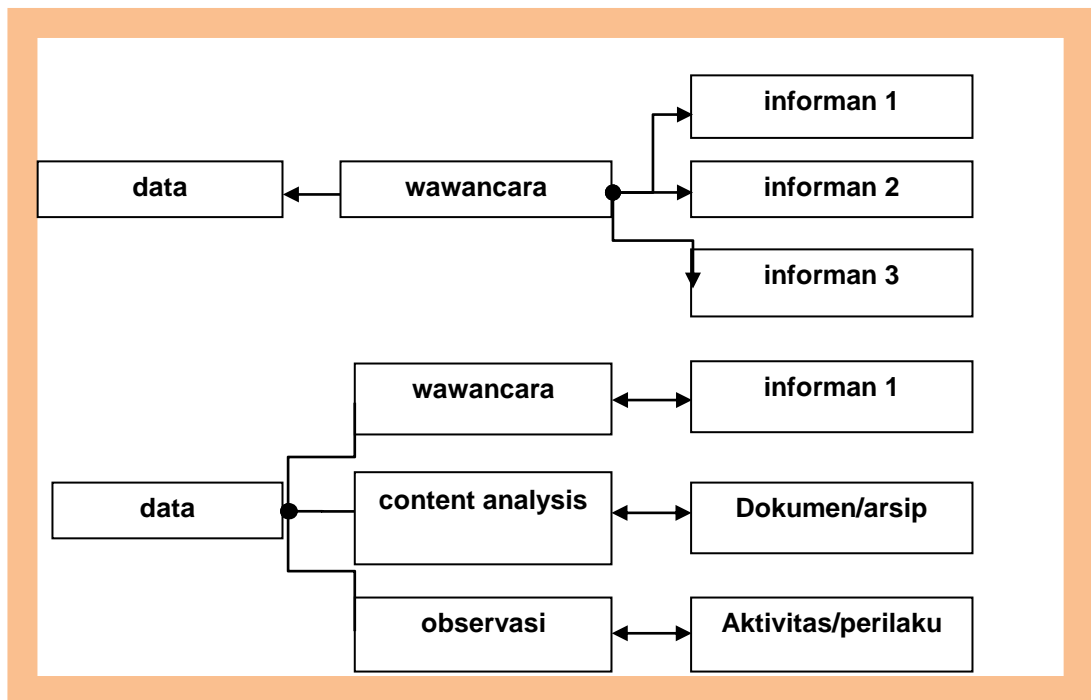
- 1) Bapak Priyanto, A.P.tnh., M.M. selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal ;
- 2) Bapak Rudi Prihantono, A.P.tnh.M.M., selaku Kepala Seksi Hubungan Hukum dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal ;
- 3) Bapak Nasikin selaku Kepala Desa Wonosari Kec. Patebon ;
- 4) Bapak Djumari selaku Kepala Desa Tegorejo Ke. Pegandon ;
- 5) Sehwan warga desa Purwogondo selaku peserta PTSL.

5. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dari studi lapangan maupun studi pustaka pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah kemudian ditarik kesimpulan secara induktif, yaitu dari hal yang bersifat khusus menuju hal yang bersifat umum. Dalam penelitian ini setelah penulis mendapatkan data dari kepustakaan dan lapangan selanjutnya data tersebut dianalisa untuk mendapatkan jawaban sebagai bentuk penyelesaian masalah atau solusi yang berupa sejauh mana keadilan dalam proses kebijakan Pemerintah (BPN Kabupaten Kendal) dalam mempercepat kepastian hukum Hak Atas Tanah melalui PTSL.

6. Validasi Data

Data yang diperoleh dalam penelitian dianalisis dengan validasi data dengan menggunakan metode triangulasi, peneliti dapat menekankan pada metode kualitatif, metode kuantitatif dan dapat juga dengan menekankan pada kedua metode. Penulis gambarkan di bawah ini:



Bagan 1.Triangulasi Penelitian Kualitatif.

Sumber: *Quantitative and Mixed Methods Approaches.*

Widhi Handoko memberi penjelasan bahwa bentuk dan strategi penelitian terarah pada penelitian kualitatif ini bersifat deskriptif yang mengarah pada pendeskripsian secara rinci dan mendalam baik pada kondisi maupun proses, dan juga hubungan atau saling keterkaitannya mengenai hal-hal pokok yang ditemukan pada sasaran penelitian. Metode ini dipilih karena adanya ketepatan strategi dengan hasil yang ingin dicapai dan kesesuaiannya dengan paradigma yang digunakan. Penelitian yang digunakan merupakan penelitian lapangan yang berjenis penelitian

kebijakan dengan bentuk studi kasus terpancang tunggal karena karakteristik lokasi atau konteksnya yang seragam.³⁴

Menurut Widhi Handoko, triangulasi merupakan cara yang paling umum digunakan bagi peningkatan validitas data dalam penelitian kualitatif. Dalam kaitannya dengan hal ini, dinyatakan bahwa terdapat empat macam teknik triangulasi, yaitu (1) triangulasi data/sumber (*data triangulation*), (2) triangulasi peneliti (*investigator triangulation*), (3) triangulasi metodologis (*methodological triangulation*), dan (4) triangulasi teoritis (*theoretical triangulation*). Pada dasarnya triangulasi ini merupakan teknik yang didasari pola pikir fenomenologi yang bersifat multiperspektif. Artinya untuk menarik simpulan yang mantap, diperlukan tidak hanya dari satu sudut pandang saja.

Model penelitian triangulasi data yang mengarahkan peneliti dalam mengambil data harus menggunakan beragam sumber data yang berbeda-beda. Artinya data yang sama atau sejenis akan lebih mantap kebenarannya apabila digali dari beberapa sumber data yang berbeda. Oleh karena itu triangulasi data sering pula disebut sebagai triangulasi sumber. Teknik triangulasi sumber dapat menggunakan satu jenis sumber data misalnya informan, tetapi beberapa informan atau narasumber yang

³⁴ Widhi Handoko, *Rekonstruksi Kebijakan Hukum Pertanahan Berbasis Nilai Keadilan Sosial” (Studi Tentang Stelsel Publisitas Negatif Berunsur Positif Pada Sistem Birokrasi dan Pelayanan Publik Badan Pertanahan Nasional)*, Desertasi Program Doktoral Ilmu Hukum, Undip, 2010, hlm. 46-47, dalam Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2007, lihat dalam Norman K. Denzin dan Y. Vonna S. Lincoln, *Introduction: Entering The Field of Qualitative Research*, Sage Publication, California 1994, lihat pula dalam H.B. Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit Universitas Sebelas Maret, Surakarta 2006, hlm. 11-23

digunakan perlu diusahakan posisinya dari kelompok atau tingkatan yang berbeda-beda. Teknik triangulasi sumber dapat pula dilakukan dengan menggali informasi dari sumber-sumber data yang berbeda jenisnya, misalnya narasumber tertentu, dari kondisi tertentu, dari aktivitas yang menggambarkan perilaku orang, atau dari sumber yang berupa catatan atau arsip dan dokumen.

H. Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan ini terdiri dari empat bab, yang masing-masing ada keterkaitan antara bab yang satu dengan bab yang lainnya, sistem penulisan tesis ini disusun sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, yang meliputi tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, berisi tentang Tinjauan Umum tentang Tanah dan Hak Atas Tanah, Tinjauan Umum tentang Pendaftaran Tanah, Tinjauan Umum tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Tinjauan Tanah Menurut Hukum Islam.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, membahas mengenai : Gambaran Umum Daerah Penelitian, kebijakan Pemerintah Dalam Mempercepat Kepastian Hukum Hak Atas Tanah melalui PTSL, Pelaksanaan

kegiatan PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal, Kendala dan Upaya Yang Dilakukan Untuk Menyelesaikan Kendala Tersebut.

Bab IV Penutup, yang berisi Simpulan dari penelitian yang dilengkapi dengan Saran-Saran sebagai masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan.