BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada dasarnya pembangunan nasional dilakukan secara masif dan berkesinambungan guna mewujudkan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945 alinea 4 yang berbunyi :

“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”

Sejalan dengan dilakukannya hal tersebut, maka bidang pertanahan merupakan salah satu faktor penentu bagi tercapainya keberhasilan serta pemerataan pembangunan, dalam arti kepentingan nasional.

Tanah adalah merupakan hak yang unik dan terbatas, oleh karena itu ia berharga.¹ Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset*, tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, sedangkan *capital asset*, tanah merupakan faktor modal dalam

1. ¹Samun Ismaya, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hal.

pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.² Dikatakan penting, dikarenakan tanah mempunyai arti penting bagi kehidupan, baik bagi manusia, hewan, maupun tanaman. Tanah merupakan sumber kehidupan bagi semua makhluk yang ada di muka bumi. Bagi manusia, tanah dimanfaatkan untuk bercocok tanam untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, untuk mendirikan bangunan atau rumah sebagai tempat tinggal, dan sebagai tempat peristirahatan terakhir bagi manusia yang kembali kepada Sang Pencipta yaitu Allah SWT. Bagi hewan, tanah sebagai tempat tumbuhnya sumber makanan pokok, dan bagi tanaman sebagai tempat untuk tumbuh serta tempat makanan bagi tanaman dibuat.

Tanah memiliki nilai ekonomi yang tinggi. Nilai tanah kian hari semakin meningkat. Hal itu dikarenakan jumlah permintaan terhadap tanah juga meningkat. Tanah sering digunakan sebagai agunan dalam kredit bank, oleh karena nominalnya yang semakin tinggi, tidak dapat dipindahtangankan, dan tidak dapat dirusak. Tidak jarang, jika saat ini tanah menjadi rebutan atau sengketa yang terjadi di dalam masyarakat. Karena setiap orang akan berusaha untuk memiliki dan menguasai tanah yang dapat mengakibatkan konflik yang berkepanjangan.

²Ahmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, 2007, hal. 1.

Dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Pemahaman hak atas tanah tidak dapat dilepaskan dengan fungsi sosial dari tanah (UUPA Pasal 6). Hal tersebut dapat dilihat pada makna hak milik yang digambarkan dalam pasal 20, yaitu Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai oleh orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.³

Begitu pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia, terutama kebutuhan akan tempat tinggal, tempat untuk berbagai bidang usaha, dan sebagai sumber mata pencaharian bagi sebagian orang, maka diperlukan penataan dan penertiban di bidang pertanahan agar tanah dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya dan sebaik-baiknya bagi kepentingan seluruh rakyat.

Makadari itu tanah memiliki tingkat produktifitas yang tinggi yang memiliki dimensi ekonomi, sosial budaya, maupun pertahanan keamanan, sekaligus sebagai representasi dari kelima sila dalam Pancasila. Dalam hal tersebut, Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1993 Bab VI Sub F No. 15 menegaskan, bahwa :

³Mohammad Machfudh Zarqoni, *Hak Atas Tanah “Perolehan, Asal, Dan Turunannya, Serta Kaitannya Dengan Jaminan Kepastian Hukum (Legal Guarantee) Maupun Perlindungan Hak Kepemilikannya (Property Right)”*, PT. Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2015, hal. 36.

“Tanah dan lahan yang mempunyai nilai ekonomi dan fungsi sosial, pemanfaatannya perlu diatur dan dikembangkan dalam pola tata ruang yang terkoordinasi bagi sebesar-besar kesejahteraan masyarakat.”

Kemudian dipertegas kembali melalui garis kebijaksanaan yang dituangkan dalam GBHN Tahun 1999 Bab IV Sub B No. 16 :

“Mengembangkan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan dan produktif dengan mengutamakan hak-hak setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang.”

Dinamika permasalahan pertanahan memiliki tingkat kerumitan yang tinggi, hal tersebut dibuktikan sesuai dengan realita yang ada, yaitu bahwa kebutuhan manusia akan tanah meningkat seiring dengan laju pertumbuhan dan pembangunan di segala bidang. Oleh karena itu, solusi dari permasalahan di bidang pertanahan dituntut untuk dapat mengelola tanah yang tersedia secara optimal, sehingga dapat terakomodir secara proporsional sesuai kepentingannya masing-masing sebagai representasi dari cita-cita pembangunan nasional.⁴

Selanjutnya Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tanggal 9 November 2001 tentang

⁴Dalam Jurnal Siti Prihatin Yulianti, *“Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Dan Pengaruhnya Terhadap Tertib Pertanahan (Studi Di Kelurahan Serdang Jakarta Pusat)”*, Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, Semarang, 2014, hal. 3.

Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, dalam konsiderannya mempertimbangkan, “Bahwa pengelolaan sumberdaya alam (agraria) yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik”.

Dari penegasan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan MPR tersebut semakin jelas bahwa administrasi dalam bidang pertanahan yang memiliki peranan penting terhadap tercapainya cita-cita nasional, dirasa perlu mendapatkan perhatian lebih serta penanganan yang khusus dan serius agar terlaksananya tugas dari pemerintah dalam hal pemerataan dalam realisasinya sejak proses perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, sampai dengan pengendalian tanah tersebut.

Dalam mengatasi masalah di bidang pertanahan tersebut, maka pemerintah mengeluarkan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, yaitu Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA.⁵UUPA merupakan pedoman pokok untuk mengatur masalah dan meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia.⁶Dengan berlakunya UUPA terjadi perubahan fundamental pada hukum agrarian di Indonesia, terutama di bidang pertanahan.⁷

⁵Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaanya, Jilid I, Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 220.

⁶Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*,A (Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah t.thn.), Alumni, Bandung, 1983, hlm. 5.

⁷Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Jilid I, Hukum Tanah Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 1.

Tujuan diundangkannya UUPA ditetapkan dalam Penjelasan Umum UUPA, yaitu;⁸

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Berkenaan dengan hal diatas,Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan “Bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk dikuasai oleh negara”. Berkenaan dengan hal tersebutdiartikan bahwa negara bukan sebagai pemilik tanah melainkan sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat yang bertindak sebagai pemilik atau badan penguasa.

Sesuai dengan pokok pikiran di atas, redaksi “dikuasai” bukan berarti “dimiliki”, akan tetapi memiliki pengertian, yang memberi wewenang pada tingkat tertinggi, guna :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

⁸Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, hal. 150.

Sedangkan Pasal 19 UUPA mengatur pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah, yaitu;⁹

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; pengukuran, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak tersebut;
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggarannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria;
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari biaya-biaya tersebut.

Adanya pembentukan UUPA tentunya mempunyai aspek-aspek penting yang ingin disampaikan, salah satunya yaitu “Program Landreform.”¹⁰ Landreform di Indonesia bertujuan untuk dapat meningkatkan penghasilan dan taraf hidup bagi para petani khususnya bagi

⁹ *Ibid.*

¹⁰ 5 Program Landreform:

- a. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah.
- b. Larangan pemilikan tanah secara Absentee (Guntai).
- c. Retribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan Absentee, tanah-tanah bekas swapraja, dan tanah-tanah negara.
- d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.
- e. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.
- f. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi terlampau kecil.

penggarap sawah, karena hal ini merupakan landasan pembagunan di sektor ekonomi untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur yang berlandaskan Pancasila.¹¹

Dikarenakan hal tersebut, dalam rangka mewujudkan kepentingan masyarakat yang adil makmur dalam bidang pertanahan sesuai Garis-Garis Besar Haluan Negara diatas, maka salah satu cara yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan mengeluarkan program yang bernama “Reformasi Agraria” atau dapat disebut pula “Pembaruan Agraria”.

Sesuai yang termaktub dalam Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tanggal 9 November 2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, menyatakan bahwa “Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Yang dimana penyebab dari diwujudkannya “*Reforma Agraria*”¹² atau Pembaruan Agraria, dikarenakan :

- Pertama, kepentingan masyarakat, yaitu adanya ketidakpastian hukum mengenai kepemilikan dan batas-batas tanah;

¹¹Dalam Jurnal Sigit Budi Prabowo, “*Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee Dan Pertanggung Jawaban Hukum Badan Pertanahan Kabupaten Boalemo Atas Penerbitan Sertifikat*”, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2016, hal. 3.

¹²Reforma Agraria adalah restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah). Dalam Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hal. 19.

- Kedua, adanya kepentingan pemerintah dalam rangka pembuatan peraturan perundangan di bidang pertanahan sebagai landasan untuk melaksanakan kebijaksanaan administrasi pertanahan;
- Ketiga, perlu tersedianya informasi pertanahan yang dituangkan dalam bentuk peta dan daftar.

Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 merupakan salah satu langkah operasional yang melakukan pendaftaran tanah secara sistematis, yaitu dengan mendaftarkan semua bidang tanah di suatu wilayah desa atau sebagiannya. Pendaftaran tanah dengan cara ini dianggap dapat memberi hasil yang lebih besar dalam waktu yang relatif lebih singkat, karena pengumpulan data pendaftaran tanahnya dilakukan serentak mengenai semua bidang tanah yang ada dalam suatu desa/kelurahan dan masyarakat luas mengetahui diadakannya pendaftaran tanah, sehingga keberatan-keberatan yang ada dapat segera diketahui pula. Selain itu cara pendaftaran tanah sistematis juga menghasilkan peta pendaftaran tanah yang memuat peta bidang-bidang tanah yang didaftarkan secara terkonsolidasi dan terhubung dengan titik ikat tertentu, sehingga di kemudian hari dapat dilakukan rekonstruksi batas dengan mudah. Dengan demikian dapat dihindarkan adanya sengketa mengenai batas bidang tanah yang sampai sekarang masih sering terjadi. Tertib administrasi pertanahan; berarti diatur data-data setiap bidang tanah dicatat dan diketahui dengan mudah, baik

mengenai riwayat, kepemilikan, subjek haknya, keadaan fisik serta ketertiban prosedur dalam setiap urusan yang menyangkut tanah.¹³

Keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini memberikan nuansa yang sangat berbeda dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 berusaha memberikan kepastian hukum terhadap pemilik atau yang menguasai tanah untuk melakukan pendaftaran tanah. Hal ini terlihat dengan adanya sistem pendaftaran secara *sporadis* dan sistem pendaftaran secara *sistematik*. Pendaftaran tanah yang dilakukan dengan cara *sporadis*, pemilik tanah yang aktif untuk melakukan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah secara *sistematik* merupakan pendaftaran tanah yang melibatkan pemerintah (Badan Pertanahan Nasional) sebagai pelaksana dibantu oleh sebuah panitia *independen* (sesuai ketentuan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997)¹⁴

Implementasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, berwujud Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria), yang dimana hal tersebut juga merupakan bagian program dari Reforma Agraria. Bahwa secara teknis Objek Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap PRONA pada prinsipnya merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali. PRONA dilaksanakan

¹³Dalam Jurnal Marthinus Mesak Mandala, "*Pelaksanaan Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah Melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) Dalam Rangka Mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan Di Kabupaten Barito Timur*", Fakultas Hukum Atma Jaya, Yogyakarta, 2016, hal. 4.

¹⁴Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan "Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif"*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hal. 241.

secara terpadu dan ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah dan menyelesaikan secara tuntas terhadap sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis. Tujuan PRONA adalah memberikan pelayanan pendaftaran pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah diseluruh indonesia dengan mengutamakan desa miskin/tertinggal, daerah pertanian subur atau berkembang, daerah penyangga kota, pinggiran kota atau daerah miskin kota, daerah pengembangan ekonomi rakyat.¹⁵

Secara Administrasi luas wilayah Kabupaten Demak adalah 89.743 ha yang terbagi dalam 14 kecamatan, 243 desa dan 6 kelurahan. Sebagai daerah agraris yang kebanyakan penduduknya hidup dari pertanian, sebagian besar wilayah Kabupaten Demak terdiri atas lahan sawah yang mencapai luas 52.315 ha (58,29%) dan selebihnya adalah lahan kering. 13,77%. Menurut penggunaannya, sebagian besar lahan sawah yang berpengairan teknis adalah 64,52 persen dan tadah hujan 35,21 persen. Sedang untuk lahan kering 31,40 persen digunakan untuk tegal/kebun, 2,78 persen sementara tidak digunakan, serta 25,98 persen digunakan untuk tambak. Dari hasil proyeksi penduduk tahun 2016, tercatat jumlah penduduk Kabupaten Demak adalah sebanyak 1.129.402 orang terdiri atas 559.561 laki-laki (49,54 persen) dan 569.841 perempuan (50,45 persen).¹⁶

¹⁵ (<http://artong.blogspot.com/2016/05/prona-proyek-operasi-nasional-agraria.html> dikunjungi pada 28 Oktober 2018).

¹⁶ *Monografi Kabupaten Demak*, tahun 2017.

Dilihat dari kondisi secara umum Kabupaten Demak tidak merefleksikan situasi daerah yang mapan atau mewah. Hal ini dapat dilihat dari masih banyak dijumpainya pemukiman pada penduduk dengan kondisi pemukiman sederhana sampai menengah. Serta pada kenyataannya masih sering terjadi sengketa atau permasalahan dalam bidang pertanahan.

Dari kondisi tersebut, maka Kabupaten Demak menjadi objek pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dilakukan melalui PRONA, dengan harapan sengketa atau permasalahan dalam bidang pertanahan yang terjadi di lingkungan masyarakat dapat berkurang. Pada tahun 2018 telah dilaksanakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) melalui PRONA di Kabupaten Demak dengan target sebanyak 43.000 bidang, sedangkan realisasinya sampai bulan November 2018 terselesaikan sebanyak 21.000 bidang.¹⁷

Berdasarkan uraian di atas dan untuk mengetahui sejauhmana pengaruh pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terhadap kepastian hukum hak atas tanah dan tertib pertanahan di suatu kabupaten, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk tesis dengan judul: **“Implikasi Terhadap Realisasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Demak”**.

¹⁷Hasil prapenelitian.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah di atas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana implikasi realisasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak?
2. Bagaimana solusi terhadap hambatan-hambatan yang terjadi dalam realisasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dalam permasalahan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Menganalisis realisasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak.
2. Mengetahui solusi terhadap hambatan-hambatan yang terjadi dalam realisasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis;

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum pertanahan serta untuk memahami perbedaan-perbedaan yang terjadi antara teori dengan teknis pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Proyek Nasional Agraria (PRONA).

2. Manfaat Praktis;

Memberikan acuan atau informasi kepada masyarakat tentang pentingnya pendaftaran tanah guna tercapainya kepastian hukum mengenai kepemilikan tanah dan tertib pertanahan, serta sebagai bahan masukan untuk perencanaan, pelaksanaan, pengambilan keputusan dan evaluasi dalam hal pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Proyek Nasional Agraria (PRONA) di kemudian hari.

E. Kerangka Konseptual

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pengertian “pendaftaran” dalam Bahasa Indonesia dapat dipakai dalam beberapa arti. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian “pendaftaran” adalah;

- a. proses, cara, perbuatan mendaftar (mendaftarkan);
pencatatan nama, alamat, dan sebagainya dalam daftar;
- b. perihal mendaftar (mendaftarkan).

Sedangkan “tanah” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, adalah;

- a. permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
- b. keadaan bumi di suatu tempat;
- c. permukaan bumi yang diberi batas;
- d. daratan;
- e. permukaan bumi yang terbatas yang ditempati suatu bangsa yang diperintah suatu negara atau menjadi daerah negara; negeri; Negara;
- f. bahan-bahan dari bumi; bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, napal, cadas, dan sebagainya);
- g. dasar (warna, cat, dan sebagainya).

Sedangkan, pengertian Pendaftaran Tanah menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan “*data fisik*”¹⁸ dan “*data yuridis*”¹⁹, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-

¹⁸ Data fisik sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Dalam H. M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hal. 148.

¹⁹Data yuridis yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Dalam *Ibid.*, hal. 149.

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 membebani dirinya.

Pendaftaran tanah dilakukan dalam bentuk peta dan daftar. Demikian pula dapat kita ketahui bahwa salah satu rangkaian kegiatan pendaftaran tanah adalah pemeliharaan *data fisik* dan *data yuridis* yang juga dilakukan dalam bentuk peta dan daftar yang memuat *data fisik* dan *data yuridis* dari bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun.²⁰

2. Pengertian Tujuan Pendaftaran Tanah

Secara terperinci tujuan pendaftaran tanah menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ialah:

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, agar dengan mudah dapat memperoleh

²⁰*Ibid.*, hal. 148.

data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Hakikat kepastian hukum yang sebenarnya terletak pada kekuatan sertifikat kepemilikan hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan termasuk di pengadilan, namun kepastian hukum bersifat negatif pada hakekatnya merupakan kepastian hukum yang relatif, dengan pengertian bahwa oleh perundang-undangan dijamin kepastian hukum selama tidak dibuktikan.²¹

Dengan dilakukannya pendaftaran tanah, maka pihak ketiga dengan mudah melihat hak-hak apa serta beban-beban apa saja yang ada atau melekat pada bidang tanah tersebut. Dengan demikian terpenuhi syarat tentang pengumuman (*openbaarheid*) yang dapat dipertahankan oleh siapapun juga dan dapat dialihkan yang merupakan salah satu azas yang melekat kepada hak-hak yang bersifat kebendaan.²² Dengan sistem administrasi pertanahan yang baik akan dapat memberikan jaminan keamanan penggunaan bagi pemiliknya. Dapat mendorong atau meningkatkan penarikan pajak, meningkatkan penggunaan sebagai jaminan kredit,

²¹Muchtar Wahid, *Analisis Terhadap Deskriptif Terhadap Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Sinopsis Pengukuhan Gelar Doktor Program Pascasarjana Universitas Hasanudin, Makasar, 2005, hal. 38. Dalam Samun Ismaya, *Op. Cit.*, hal. 100. (Mertokusumo 1997)

²²Sri Soedewi Maschun Syofwan, *Hukum Perdata: Hak Jaminan Atas Tanah*, Liberty, Yogyakarta, hal. 6. Dalam *Ibid.*

meningkatkan pengawasan pasar tanah, melindungi tanah negara, serta mengurangi sengketa tanah.²³

3. Pengertian Asas-Asas Pendaftaran Tanah

Adapun Asas-asas penyelenggaraan Pendaftaran Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah sebagai berikut.²⁴

- a. Asas Sederhana; bahwa dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak atas tanah.
- b. Asas Aman; bahwa dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar diselenggarakan secara teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas Terjangkau; bahwa dalam pendaftaran tanah agar terjangkau bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran

²³Executive Summary, *Land Administration Guidelines With Special Reference To Countries In Transition*, United Nation, New York and Geneva, 1996, hal. 1. Dalam *Ibid.*

²⁴H. M. Arba, *Op. Cit.*, hal. 151.

tanah harus bias terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

- d. Asas Mutakhir; bahwa dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adanya kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.
- e. Asas Terbuka; bahwa dalam pendaftaran tanah hendaknya selalu bersifat terbuka bagi semua pihak, sehingga bagi yang membutuhkan informasi tentang suatu tanah akan mudah untuk memperoleh keterangan-keterangan yang diperlukan.

4. Pengertian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)²⁵

PTSL Prona adalah rangkaian kegiatan pensertifikatan tanah secara masal, pada suatu wilayah administrasi desa/kelurahan atau sebutan lain atau bagian-bagiannya ataupun terpusat. Prona bertujuan memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat, dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Sasaran Prona adalah bidang tanah yang belum bersertifikat yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh perorangan atau badan hukum/lembaga sosial dan keagamaan.

Adapun tujuan PRONA untuk menumbuhkan rasa kebersamaan dan turut membantu pemerintah dalam menyelesaikan sengketa-sengketa pertanahan, menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dalam bidang pertanahan khususnya untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi subjek pemegang hak atas tanah serta membiasakan pemilik tanah untuk mempunyai alat bukti autentik atas haknya, Selain itu juga ditujukan untuk menyelesaikan sengketa tanah yang bersifat strategis yang

²⁵(<http://www.hukumproperti.com/pertanahan/program-nasional-agraria/> dikunjungi pada 28 Oktober 2018).

gunanya membuat tentram pemilik tanah dari tuntutan pihak ketiga.²⁶

Pada prinsipnya tahap-tahap pelaksanaan PRONA adalah sama dengan tahap-tahap pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis, yang diatur dalam Pasal 46 sampai dengan Pasal 72 PMA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997. Secara garis besar tahap-tahap pelaksanaan PRONA adalah sebagai berikut:²⁷

- a. Penetapan lokasi;
- b. Pembentukan Panitia PRONA dan Satuan Tugas (Satgas);
- c. Penyuluhan;
- d. Pengumpulan data fisik;
- e. Pengumpulan dan penelitian data yuridis;
- f. Pengumpulan data fisik dan pengesahan rekapitulasi data yuridis;
- g. Penegasan konversi;
- h. Pembukuan hak
- i. Penerbitan sertifikat;
- j. Penyerahan hasil kegiatan;
- k. Laporan.

²⁶Samun Ismaya, *Op. Cit.*, hal. 129.

²⁷Fairuz Syifa Arifin, *Pembaruan Agraria Nasional (PAN) Dengan Program Sertifikasi Tanah Melalui Prona Guna Menyukkseskan Tertib Administrasi Pertanahan Di Kabupaten Pemalang*, Magister Kenotariatan, Program Pascasarjana, UNDIP, Semarang, 2008, hal. 43-47. Dalam *Ibid.*, hal. 133.

Subyek hak yang dapat menjadi peserta PRONA adalah warga Negara Indonesia atau badan hukum/lembaga sosial dan lembaga keagamaan.

Objek Prona adalah:

1. tanah bekas milik adat;
2. tanah yang dikuasai langsung oleh Negara; atau
3. tanah terletak dalam satu hamparan desa/kelurahan.

Tanah sebagaimana dimaksud di atas dapat berupa tanah non pertanian, tanah pertanian, tanah perkebunan, dan tanah milik badan hukum/lembaga sosial dan keagamaan.

Luas tanah non pertanian di ibukota kabupaten/kota/kota administratif di Pulau Jawa dan/atau ibukota Provinsi yang dapat menjadi obyek Prona adalah paling luas 200 m² (dua ratus meter persegi).

Luas tanah pertanian yang dapat menjadi objek Prona:

1. di pulau Jawa, paling luas 1 (satu) hektar; dan
2. di luar pulau Jawa, paling luas 2 (dua) hektar.

Luas tanah perkebunan beserta bangunan atau rumah yang dapat menjadi obyek Prona:

1. di Pulau Jawa, paling luas 2 (dua) hektar; dan
2. di luar pulau Jawa, paling luas 4 (empat) hektar.

Luas tanah milik badan hukum/lembaga sosial dan keagamaan yang dapat menjadi objek Prona paling luas 500 m² (lima ratus meter persegi).

Ruang lingkup Prona meliputi penetapan lokasi, penyuluhan, pengumpulan data/alat bukti/alas hak, pengukuran bidang tanah, pemeriksaan tanah, pengumuman (dalam hal bekas tanah milik adat), penerbitan surat ketetapan Hak/pengesahan data fisik dan data yuridis, penerbitan sertifikat, dan penyerahan sertifikat.

Kebenaran formal dan material alas hak yang menjadi dasar Prona menjadi tanggung jawab penuh peserta Prona baik secara perdata dan pidana. Sehingga, apabila di kemudian hari diketahui bahwa sertifikat yang diterbitkan berdasarkan hak tersebut mengandung ketidakbenaran, maka Kantor Pertanahan tidak bertanggung jawab atas hal tersebut.

Untuk menjamin ketepatan waktu penyelesaian Prona setiap tahapan kegiatan dapat dilaksanakan oleh tim mobilisasi yang dibentuk oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, atau Kepala Kantor Wilayah Provinsi. Tim mobilisasi yang disebut juga sebagai Panitia A menjalankan kegiatan sebagai berikut:

1. pengumpulan data administrasi/pemberkasan;
2. pengumpulan data fisik dan yuridis;

3. pengukuran dan pemetaan bidang tanah.

Pembiayaan Prona bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (“APBN”) dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (“APBD”).

F. Kerangka Teori

1. Teori Kepastian Hukum

Aturan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis maupun tidak tertulis berisi aturan-aturan yang bersifat umum yang menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat dan menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan semacam itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum. Jadi, dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis, sehingga tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir), logis, dan mempunyai daya prediktabilitas.²⁸

Kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum.²⁹ Kaidah-kaidah dan aturan-aturan hukum dibuat untuk menjamin kepastian hukum dan penegakkan hukum secara adil dan manusiawi. Pemahaman terhadap

²⁸Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hal. 202.

²⁹Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2003, hal. 25.

aturan-aturan dan kaidah-kaidah hukum yang berlaku membuat masyarakat sungguh-sungguh menyadari bahwa kehidupan bersama akan tertib apabila terwujud kepastian dalam hubungan antara sesama manusia.³⁰

Kepastian ini berarti adanya jaminan dari negara bahwa hukum benar-benar ditegakkan sesuai aturan yang berlaku. Kepastian hukum merupakan perlindungan yang sah menurut hukum sehingga setiap warga negara terlindungi dari tindakan sewenang-wenang. Dalam kondisi semacam ini, berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu sesuai dengan aturan yang berlaku. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena kepastian hukum akan menjamin ketertiban dalam masyarakat. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk ketertiban umum.³¹

Menurut konteks teori kepastian hukum, ada beberapa tokoh yang menjelaskan pentingnya kepastian hukum berkaitan dengan nilai-nilai dasar hukum dalam masyarakat. Salah satu tokohnya adalah Gustav Radbruch yang mengungkapkan bahwa nilai-nilai dasar hukum meliputi tiga hal utama, yaitu; keadilan, kegunaan, dan kepastian hukum. Ketiga nilai dasar hukum ini harus terpenuhi sehingga hukum dapat berfungsi bagi masyarakat.³²

³⁰Sударsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, hal. 49-50.

³¹Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal. 58.

³²*Ibid.*, hal. 60.

Setiap ketentuan hukum berfungsi untuk mencapai tata tertib hubungan manusia dalam kehidupan sosial. Hukum bertujuan menjaga keutuhan hidup agar terwujud suatu keseimbangan fisik dan psikis dalam kehidupan terutama kehidupan kelompok sosial. Artinya, hukum juga bertujuan untuk menjaga agar selalu terwujud keadilan dalam kehidupan sosial dan hidup bermasyarakat. Tujuan hukum adalah mengabdikan kepada tujuan negara, yaitu mendatangkan kesejahteraan, kemakmuran, dan kebahagiaan bagi rakyatnya melalui pelaksanaan hukum tanpa tebang pilih dan prinsip keadilan bagi semuanya.

2. Teori Keadilan

Keadilan berasal dari kata adil yang artinya menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah tidak memihak atau tidak berat sebelah. Dengan demikian, keadilan dapat diartikan sebagai suatu perbuatan yang bersifat adil atau perbuatan yang tidak memihak. Keadilan adalah salah satu dari tujuan hukum selain kemanfaatan dan kepastian hukum. Perwujudan keadilan dapat dilihat dalam ruang lingkup kehidupan sehari-hari dalam bermasyarakat dan bernegara.

Terdapat berbagai macam teori mengenai keadilan. Teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan, dan kemakmuran. Teori keadilan Aristoteles, keadilan menurut pandangan Aristoteles dibagi ke dalam dua macam keadilan, keadilan "*distributief*" dan keadilan "*commutatief*". Keadilan *distributief* ialah keadilan yang memberikan kepada tiap orang porsi menurut prestasinya. Keadilan

“*commutatief*” memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membedakan-bedakan prestasinya dalam hal ini berkaitan dengan peranan tukar menukar barang dan jasa.³³

Teori keadilan merupakan salah satu tujuan hukum seperti apa yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch dalam teori gabungan etis dan *utility* yang konsep hukumnya adalah hukum berujuan untuk keadilan, kegunaan, dan kepastian.³⁴ Sementara itu, teori keadilan menurut Hans Kelsen, yang berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan di dalamnya.³⁵

Hans Kelsen mengemukakan keadilan sebagai pertimbangan nilai yang bersifat subjektif. Walaupun suatu tatanan yang adil beranggapan bahwa suatu tatanan bukan kebahagiaan setiap perorangnya, melainkan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin individu dalam arti kelompok, yakni terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan tertentu, yang oleh penguasa atau pembuat hukum, dianggap sebagai kebutuhan-kebutuhan yang patut dipenuhi, seperti kebutuhan sandang, pangan, dan papan. Tetapi kebutuhan-kebutuhan manusia yang manakah yang patut diutamakan. Hal ini dapat dijawab dengan menggunakan pengetahuan rasional, yang

³³L. J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996, hal. 11-12.

³⁴H. Chaerudin, *Filsafat Suatu Ikhtisar*, FH UNSUR, Cianjur, 1999, hal. 19.

³⁵Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Bandung, Nusa Media, hal. 7. Dalam Tesis Sri Prihatini, “*Peran PPAT Dalam Alih Fungsi Lahan Pertanian Terkait Fungsi Sosial Atas Tanah Di Kabupaten Sragen*”, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2018, hal. 15.

merupakan sebuah pertimbangan nilai, ditentukan oleh faktor-faktor emosional dan oleh sebab itu bersifat subjektif.³⁶

Teori keadilan John Rawls, berpendapat bahwa keadilan adalah kebajikan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial (*social institutions*). Akan tetapi, kebajikan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau menggugat rasa keadilan dari setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan, khususnya masyarakat lemah pencari keadilan.³⁷

Menurut John Rawls, keadilan merupakan suatu nilai yang mewujudkan keseimbangan antara bagian-bagian dalam kesatuan, antara tujuan-tujuan pribadi dan bersama. Teori Rawls sering disebut *justice as fairness* (keadilan sebagai kelayakan). Ada 2 (dua) makna dalam konteks tersebut, pertama prinsip kesamaan yaitu pembagian secara merata dan proporsional. Kedua, prinsip ketidaksamaan dengan 2 (dua) syarat seperti adanya ketidaksamaan pada jabatan-jabatan termasuk didalamnya suku, agama, dan lainnya.³⁸

Satjipto Rahardjo menuliskan bahwa “sekali pun hukum itu langsung dihadapkan kepada pertanyaan-pertanyaan praktis, yaitu tentang bagaimana sumber-sumber daya itu hendak dibagi-bagikan dalam masyarakat, tetapi tidak bisa terlepas dan pemikiran yang lebih abstrak yang menjadi landasannya, yaitu pertanyaan tentang “yang mana yang

³⁶*Ibid.*

³⁷Pan Mohamad Faiz, “Teori Keadilan John Rawls”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, hal. 139-140.

³⁸Titik Triwulan, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prestasi Pustakarya, Jakarta, 2006, hal. 228.

adil” dan “apa keadilan itu?” tatanan sosial dan sistem sosial serta hukum tidak bisa langsung menggarap tersebut tanpa diputuskan lebih dahulu tentang konsep keadilan oleh masyarakat yang bersangkutan.³⁹

Sementara itu, Gustav Radbruch mengungkapkan bahwa terdapat keadilan di luar undang-undang (*ubergezets liches recht*) dan ketidakadilan undang-undang (*gezetsliches unrecht*), sehingga hakim tidak harus terpaku pada undang-undang karena hakim tidak boleh menjadi terompet dari undang-undang (*la judge est la bouche qui pronounce les paroles de la loi*). Dengan demikian, antara kepastian hukum – kemanfaatan – keadilan dalam praktiknya sering mengalami benturan. Oleh karena itu, ada ajaran prioritas baku yang mengutamakan keadilan (*gerechtigkei*), baru kemanfaatan (*zweckmassigkei*) dan terakhir kepastian hukum (*rechtsicherheit*) serta ajaran kasuistis yang menyesuaikan antara tujuan hukum tersebut dengan kasus yang terjadi.⁴⁰

G. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis-empiris, yaitu penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif (kodifikasi, undang-undang, atau kontrak) secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Implementasi secara *in action* tersebut merupakan fakta empiris dan berguna untuk mencapai

³⁹Achmad Aji, *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2008, hal. 61.

⁴⁰*Ibid.*, hal. 67.

tujuan yang telah ditentukan oleh Negara atau oleh pihak-pihak dalam kontrak. Implementasi secara *in action* diharapkan akan berlangsung secara sempurna apabila rumusan ketentuan hukum normatifnya jelas dan tegas serta lengkap.⁴¹

Pendekatan *yuridis* digunakan untuk menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan pelaksanaan pendaftaran tanah. Sedangkan pendekatan *empiris* digunakan untuk menganalisis hukum yang dilihat sebagai perilaku masyarakat yang berpola dalam kehidupan masyarakat yang selalu berinteraksi dan berhubungan dalam aspek kemasyarakatan.⁴²

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis. Penelitian deskriptif analitis adalah penelitian yang mengarah pada pendiskripsian secara rinci dan mendalam mengenai potret dan kondisi tentang apa yang sebenarnya terjadi menurut apa adanya di lapangan.⁴³ Sifat analitis penelitian ini dimaksudkan selain memberi gambaran, juga berusaha menganalisis gambaran yang diperoleh mengenai konsep-konsep yang relevan dalam penelitian ini, sehingga dapat mengambil kesimpulan

⁴¹Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hal. 134.

⁴²Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal. 43.

⁴³H. B. Sutopo, *Metodologi Penelitian Kuantitatif, Dasar Teori Dan Terapannya Dalam Penelitian*, UNS Press, 2002, Surakarta, hal. 111.

yang logis, sistematis, dan mudah dipahami berkaitan dengan masalah yang dibahas.

3. Jenis dan Sumber Data

Sumber data dalam penelitian adalah subjek dari mana data dapat diperoleh.⁴⁴Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

Data Primer merupakan keterangan yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama. Data yang berupa keterangan-keterangan yang diperoleh secara langsung dari lapangan melalui wawancara.⁴⁵Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dan data ini juga diperoleh dari instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini.

Data sekunder pada penelitian dapat dibedakan menjadi bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁴⁶ Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari :

⁴⁴Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hal. 129.

⁴⁵Lexy J.Moeleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2004, hal. 186.

⁴⁶Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 11-12.

- a. Bahan hukum primer, yang merupakan bahan hukum yang mengikat berupa peraturan perundang-undangan, antara lain:
1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam;
 3. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria;
 4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- b. Bahan hukum sekunder, yang merupakan bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa:
1. Buku-buku;
 2. Jurnal-jurnal;
 3. Majalah-majalah.
- c. Bahan hukum tersier, yang menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti; artikel dalam format elektronik (internet atau website).

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam Usaha pengumpulan data penelitian ini ada beberapa teknik yang digunakan, yaitu :

a. Penelitian Kepustakaan (Library Research)

Studi kepustakaan merupakan pelengkap dari penggunaan metode wawancara dalam penelitian kualitatif yang berupa dokumen. Dokumen atau data sekunder merupakan bahan tertulis yang berhubungan dengan sesuatu peristiwa atau aktivitas tertentu.⁴⁷ Dalam penelitian kepustakaan ini data diperoleh dari Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Perpustakaan Pusat Universitas Islam Sultan Agung, Perpustakaan Daerah Jawa Tengah, dan buku-buku referensi yang di dapat.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan suatu cara pengumpulan data yang dilakukan melalui dokumen tertulis dengan cara menganalisis data-data yang didapatkan di lapangan yang diberikan oleh pihak terkait yang berhubungan dengan masalah penelitian ini.

c. Wawancara

Agar memperoleh data yang lebih konkrit, maka dilakukan metode penelitian wawancara terhadap responden di lapangan.

⁴⁷H. B. Sutopo, *Op. Cit*, hal. 54.

Wawancara yaitu pengumpulan data dengan mengadakan tanya jawab kepada pihak-pihak yang terkait dengan penelitian, dalam hal ini bekerja sama dengan pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Demak.

5. Analisis Data

Dalam melakukan pendekatan yuridis empiris ini, metode yang digunakan adalah metode analisis kualitatif. Metode ini digunakan karena beberapa pertimbangan yaitu : pertama, menyesuaikan metode ini lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda; kedua, metode ini menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dengan responden; ketiga, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.⁴⁸

Dari hasil penelitian terhadap data yang diperoleh, maka dilakukan pengolahan data dengan teknik editing, yaitu meneliti, mencocokkan data yang didapat, serta merapikan data tersebut. Selain itu digunakan juga teknik coding, yaitu meringkas data hasil wawancara dengan responden atau pihak-pihak yang terkait penelitian ini dengan cara mengelompokkan dalam kategori tertentu yang sudah ditetapkan.

⁴⁸Lexy J. Moleong, *Op. Cit.*, hal. 5.

H. Sistematika Penulisan

Dalam penyusunan penulisan hukum ini, untuk mempermudah dan memberikan gambar secara menyeluruh dalam penelitian hukum ini, maka materi akan dibagi dalam 4 bab berikut dalam sub-sub yang berhubungan sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan, dalam bab ini diuraikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka, dalam bab ini akan dibahas tentang teori yang meliputi tinjauan mengenai; Tinjauan Tentang Hak Atas Tanah dalam UUPA; Hukum Pendaftaran Tanah; Tinjauan Umum Tentang Reforma Agraria; serta Hukum Pertanahan Dalam Perspektif Islam.

BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan, dalam bab ini berisi tentang pokok permasalahan yang akan dibahas berdasarkan rumusan masalah yaitu; Implikasi Realisasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak; serta Solusi terhadap Hambatan-hambatan dalam Realisasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak.

BAB IV Penutup, bab ini merupakan akhir dari penulisan hukum, yang berisi kesimpulan dan saran dari penulis berdasarkan pembahasan dan penelitian yang dilakukan.