

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan UUD 1945 adalah Negara hukum (konstitusional) yang memberikan jaminan dan memberikan perlindungan hak-hak warga negara, Antara lain hak warga negara untuk mendapatkan, mempunyai, dan menikmati hak milik. Hak milik atas tanah sebagai salah satu jenis hak milik, sangat penting bagi negara, bangsa dan rakyat Indonesia sebagai masyarakat agraria yang sedang membangun ke arah perkembangan industri dan lain-lain.¹

Adapun bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat, misalnya tanah yasan, tanah gogolan tidak dilakukan Pendaftaran Tanah, walaupun dilakukan Pendaftaran Tanah tujuannya bukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum, akan tetapi tujuannya untuk menentukan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah dan kepada pembayar pajaknya diberikan tanda bukti berupa pipil, girik atau petuk. Untuk memperoleh kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah Undang-Undang Agraria No. 5 Tahun 1960 telah meletakkan kewajiban kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh Indonesia, disamping bagi pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.²

¹Andrian Sutedi, 2008, *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya (Eksistensi Hak atas Tanah)*, Jakarta: Sinar Grafika.

²Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, 1985 *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Hal. 19.

Jaminan kepastian hukum ini tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 yang berbunyi sebagai berikut: “Untuk menjamin kepastian hukum hak dan tanah oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.³ Ketentuan di atas mengandung pengertian bahwa hal - hal yang menyangkut kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah harus diikuti dengan kegiatan pendaftaran tanah baik yang dimiliki oleh masyarakat maupun oleh Badan Hukum ke Kantor Pertanahan guna mendapatkan kepastian hukum hak atas tanah yang dimilikinya atau dikuasainya.

Ketentuan pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam UUPA pasal 19 yang dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1961 dan kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 yang berlaku efektif sejak tanggal 8 Oktober tahun 1997. Kedua peraturan di atas merupakan bentuk pelaksanaan Pendaftaran Tanah yang bertujuan membebrikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang di hasilkan pada akhir proses pendaftaran tersebut berupa Buku Tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur. Sertifikat hak atas tanah tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (1) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Sertifikat hanya merupakan tanda bukti yang kuat dan bukan merupakan alat bukti yang mutlak. Hal ini berarti ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai ketentuan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.⁴

³Pasal 19 ayat (1) UUPA

⁴Arie S. Hutagalung, 2000 “ *Penerapan Lembaga Rechtsverweking untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif dalam Pendaftaran Tanah* “, Hukum dan pembangunan, Bandung: Bina Aksara

Secara nasional kementerian Agraria dan Tata Ruang (ART)/BPN mengusulkan 5 juta bidang tanah yang akan di data selanjutnya dibuatkan sertifikat gratis oleh BPN setempat di daerah. Pada dasarnya penerbitan sertifikat tanah melalui program PTSL ini tidak berbeda jauh dengan penerbitan sertifikat tanah melalui Program Nasional Agraria (PRONA) yaitu dilaksanakan sama- sama secara gratis, juga dengan persyaratan dan pendaftaran hak hingga penerbitan atau pelayanan dari BPN. Pra Playanan dibebankan oleh pemilik tanah seperti BPHTB, alas hak, materai, patok batas ditanggung oleh milik tanah. Dalam PTSL tanah yang akan diterbitkan sertifikatnya akan divalidasi dulu keberadaannya apakah tidak ada di dalamnya tanah yang tidak bersengketa. Tanah yang bermasalah akan di pending sampai kejelasan hukumnya ada.

Dengan kasus yang beruntun, dilengkapi dengan banyaknya tanah yang belum bersertifikat, banyak program yang telah dicangangkan oleh pemerintah demi mengatasi permasalahan tanah yang timbul, salah satunya adalah program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Program yang awalnya dikenal dengan sebutan Program Nasional Agraria (PRONA) ini merupakan hal yang penting dan strategis untuk dokumen daerah yang memiliki kepastian hukum dalam mewujudkan kebenaran atas subyek dan obyek tanah itu sendiri. Pendekatan yang dilakukan dalam PTSL ini adalah melalui desa per-desa, kabupaten per-kabupaten, kota per-kota di seluruh Indonesia.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam suatu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan memberikan jaminan perlindungan hukum dan kepastian hukum hakatas tanah secara adil

dan merata serta mendorong pertumbuhan ekonomi Negara pada umumnya dan ekonomi rakyat pada khususnya. Pendaftaran Tanah secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan suatu rencana kerja dalam jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis diperlukan bantuan suatu panitia adjudikasi, karena pada umumnya pendaftaran secara sistematis bersifat massal dan besar-besaran.

Bahwa terkait PTSL juga dilakukan di Kota Semarang. Masyarakat Kota Semarang yang masih memiliki sertifikat leter C berkesempatan meningkatkan Status hak milik tanpa harus mengeluarkan biaya. Namun bukan berarti semata-mata pemilik lahan tidak mengeluarkan biaya sepeserpun, sebab biaya yang ditanggung oleh Negara hanya beberapa saja seperti biaya ukur, biaya panitia, serta biaya pendaftaran sertifikat. Sementara pemilik lahan harus menanggung biaya materai, patok, pajak, dan akta. Di Kota Semarang pada tahun 2017 pemerintah memberi jatah 2.948 bidang tanah untuk 22 kelurahan, dan pada tahun 2018 meningkat drastis menjadi 10 ribu bidang untuk 16 kecamatan.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka peneliti mengambil judul **“PELAKSANAAN PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIK LENGKAP DALAM MENINGKATKAN STATUS HAK MILIK ATAS TANAH MASYARAKAT DI KOTA SEMARANG”**

B. Rumusan Masalah

Masalah adalah suatu proses yang mengalami halangan dalam mencapai tujuan.⁵ Rumusan masalah dalam suatu penelitian penting untuk dilakukan oleh peneliti, sebab dengan adanya rumusan masalah penelitian dapat difokuskan dalam suatu penelitian untuk mendapatkan gambaran yang membahas permasalahan yang terarah serta agar dapat mempermudah membahas suatu permasalahan sehingga sasaran dan tujuan dapat dicapai. Adapun yang dapat dirumuskan sebagai suatu permasalahan pada penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana prosedur pendaftaran tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Semarang menurut PP nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah?
2. Bagaimana Peran Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam proses pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Semarang?
3. Apa saja kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Semarang dan bagaimana solusinya?

C. Tujuan Penelitian

Dalam suatu penelitian harus memiliki tujuan, sehingga dengan tujuan yang jelas tersebut dapat dicapai solusi dari masalah yang dihadapi. Tujuan dari rumusan masalah diatas yaitu :

1. Untuk mengetahui prosedur pendaftaran tanah melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Semarang dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

⁵ Soerjono soekanto, 1984, *pengantar penelitian hukum*, Jakarta: UI Press, Hal 109.

2. Untuk mengetahui Peran Kantor Pertanahan dalam proses Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Semarang.
3. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Semarang dan solusinya.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis
 - a. Dapat mengembangkan ilmu dibidang hukum khususnya hukum agraria, terutama mengenai aspek yuridis pendaftaran tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).
 - b. Hasil penelitian dapat bermanfaat bagi peneliti selanjutnya yang akan meneliti dengan topik pembahasan yang serupa dengan penelitian ini.
2. Secara Praktis

Agar hasil penelitian ini membantu penulis dalam memahami mengenai aspek yuridis pendaftaran tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) serta pelaksanaan, problem dan cara penyelesaiannya.

E. Terminologi

1. Program PTSL adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum di daftar dalam satu wilayah desa / kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu.

2. Sertifikat tanah adalah dokumen formal yang memuat data yuridis dan data fisik yang digunakan sebagai tanda bukti dan alat pembuktian bagi seseorang atau badan hukum atas suatu bidang tanah yang dimiliki atau dikuasai dengan suatu hak atas tanah tertentu.
3. Hak milik atas tanah adalah seseorang yang memiliki hak atas tanah berwenang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang menjadi haknya.
4. Sertifikat hak milik adalah jenis sertifikat yang pemiliknya memiliki hak penuh atas tanah pada kawasan dengan luas tertentu yang telah disebutkan dalam sertifikat tersebut. Beda halnya dengan sertifikat hak guna bangunan yang memiliki batas waktu tertentu, sertifikat HAK Milik tidak ada batas waktu pemilikannya. Sertifikat ini dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional.⁶
5. Masyarakat adalah sekumpulan individu-individu yang hidup bersama, bekerja sama untuk memperoleh kepentingan bersama yang telah memiliki tatanan kehidupan norma-norma dan adat istiadat yang ditaati dalam lingkungannya.
6. Kota Semarang secara administratif terbagi atas 16 wilayah kecamatan dan 177 kecamatan, luas wilayah Kota Semarang tercatat 373,70 Km². Luas yang ada, terdiri dari 39,56 Km² (10,59%) tanah sawah dan 334,14 (89,41%) bukan lahan sawah. Menurut penggunaannya, luas tanah sawah terbesar merupakan tanah sawah tadah hujan (53,12%) dan hanya sekitar 19,97% saja yang dapat di tanami dua kali. Lahan kering sebagian besar digunakan untuk tanah pekarangan atau tanah untuk bangunan dan halaman sekitar, yaitu sebesar 42,17% dari total lahan bukan sawah.

⁶https://id.wikipedia.org/wiki/sertifikat_hak_milik diakses pada tanggal 22 september 2018

F. Metode Penelitian

Metode adalah proses prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedang penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati tekun dan tuntas terhadap suatu gejala yang menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.⁷ Adapun Metode Penelitian ini adalah:

1. Metode Pendekatan

Berdasarkan perumuan masalah dan tujuan penelitian, maka metode pendekatan yang digunakan adalah metode penelitian empiris yang meliputi pendekatan hukum normatif dan pendekatan hukum sosiologis. Dalam pendekatan hukum normatif penulis melakukan penelitian terhadap bahan pustaka yang ada dalam proposal skripsi ini. Pendekatan ini dilakukan agar memperoleh data sekunder. Sedangkan pendekatan hukum sosiologis dilakukan demi memperoleh data primer yaitu dengan cara melakukan penelitian dan wawancara langsung kepada pegawai Badan Pertanahan Nasional.

2. Spesifikasi penelitian

Penelitian ini merupakan gabungan dari penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analisis. Penelitian deskriptif ini adalah suatu penelitian yang dimaksud untuk memberi data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya yaitu mempertegas hipotesa-hipotesa agar dapat membantu dalam memperkuat teori-teori lama atau baru dalam rangka menyusun teori baru.⁸

⁷Ibid, Hal. 6

⁸Soerjono [soekanto](#), 1986, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: UI Press, Hlm. 10

Deskriptif analisis yaitu penelitian yang tidak hanya menggambarkan keadaan obyeknya saja tetapi memberikan gambaran mengenai masalah yang terjadi.

3. Jenis Data Penelitian

a. Data Primer

Data yang diperoleh langsung dari lapangan dan berkaitan langsung dengan obyek penelitian. Dalam hal ini data diperoleh melalui pihak Badan Pertanahan Nasional di Kota Semarang berupa data dan informasi yang dibutuhkan dalam penyusunan tulisan ini.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari hasil telaah dari bacaan atau kajian pustaka, jurnal, dokumen-dokumen dan lain lain yang erat kaitannya dengan obyek penelitian. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yaitu :

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat berupa undang-undang, yakni Undang-undang Agraria Nomor 5 tahun 1960 tentang pendaftaran tanah di Indonesia, Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tahun 1960, Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961, dan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997.
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer yang diperoleh dari buku-buku terkait tentang pertanahan, hasil penelitian ilmiah, hasil pertemuan dan hasil seminar yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan penelitian ini, diantaranya adalah kamus hukum, kamus Bahasa Indonesia, kamus ensiklopedia dan internet.

4. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Observasi dilakukan secara langsung kepada Badan Pertanahan Nasional di Kota Semarang, melainkan pencatatan langsung terhadap hal-hal yang berkaitan dengan masalah yang berkaitan dengan rumusan masalah penelitian ini.
- b. Wawancara yang dilakukan langsung secara langsung kepada informan yaitu pegawai yang ada di dalam Badan Pertanahan Nasional di Kota Semarang yang paham dengan masalah yang sedang diteliti oleh penulis.

5. Lokasi dan Subjek Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang. Sedangkan dalam penelitian ini populasinya adalah Pembuatan sertifikat tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang.

6. Analisis Data

Analisis data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, artinya menguraikan data yang di olah secara rinci kedalam bentuk kalimat-kalimat (deskriptif). Analisis Kualitatif yang dilakukan bertitik tolak dari analisis empiris, yang dalam pendalamannya dilengkapi dengan analisis normatif. Berdasarkan

hasil analisis ditarik kesimpulan secara deduktif yaitu cara berfikir yang didasarkan pada fakta-fakta yang bersifat umum dan kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus. Menurut H.B Soetopo analisis kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis yaitu yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, yang di teliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁹

G. Sistematika Penelitian

Dalam sistematika penulisan skripsi ini tertuang dalam empat bagian yang tersusun dalam bab – bab, dengan maksud untuk mempermudah penguraian dan pembahasannya agar tersusun secara sistematis dan mudah di pahami. Adapun pembagian yang dimaksud adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Pendahuluan merupakan bab yang berisi sub bab mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, terminologi, metode penelitian dan sistematika penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

⁹H.B [Soetopo](#), 1988, *pengantar penelitian kualitati*, Surakarta: UNS Press, Hal.34

Tinjauan pustaka merupakan bab yang berisi tentang kajian teoritis yang di bagi oleh penulis menjadi beberapa sub bab, yaitu :

1. Tinjauan umum tentang Tanah dan Hak Atas Tanah
2. Tinjauan umum Pendaftaran Tanah
3. Tinjauan umum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
4. Tinjauan umum Sertifikat Hak-hak Atas Tanah
5. Tanah menurut Hukum Islam

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Prosedur Pendaftaran tanah sistematis melalui program PTSL yang dilakukan oleh pemerintah khususnya di Kota Semarang dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.
2. Peran Kantor Pertanahan Nasional Kota Semarang dalam pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Semarang.
3. Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Semarang dan solusinya.

BAB IV : PENUTUP

Bab ini membahas mengenai kesimpulan dan saran-saran dari penulis tentang Pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam meningkatkan status hak milik atas tanah masyarakat di kota Semarang

