

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah memegang peran penting dalam kehidupan manusia termasuk dalam hal ini kehidupan masyarakat Indonesia karena kehidupan manusia sama sekali tidak dapat dipisahkan dari tanah dimana keberadaan tanah tidak hanya menjadi sarana tempat tinggal melainkan juga merupakan sumber dari penghidupan.¹ Hal ini terbukti dimana dari sisi sejarah berdirinya bangsa Indonesia pun, para pendiri bangsa sejak perjuangan menuju kemerdekaan menamakan tempat bangsa ini hidup dan mempertahankan kehidupannya dengan sebutan “tanah air”, bukan “*the fatherland*” layaknya bangsa Inggris dan bukan pula “*das Vaterland*” seperti bangsa Jerman yang artinya “tanah bapak” ataupun Rusia dan India yang menggunakan istilah “*motherland*”. Hal ini menunjukkan bahwa dalam pandangan bangsa Indonesia tanah dan air merupakan dua sumber daya penting dalam kehidupan mereka yang tidak dapat dipisahkan.²

Dengan melihat pentingnya keberadaan tanah dalam kehidupan manusia inilah yang kemudian menjadi faktor utama dari timbulnya keinginan untuk memiliki atau menguasai tanah itu sehingga tidak jarang hal ini berakibat pada timbulnya masalah-masalah pertanahan salah satunya adalah sengketa kepemilikan tanah. Permasalahan- permasalahan

¹ G. Kartasaputra, 1991, *Hukum Tanah Jaminan Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 1.

² Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 83/PUU-XI/2013.

inilah yang kemudian menimbulkan dorongan dari negara untuk membuat pengaturan dalam bidang pertanahan sebagai konsekuensi dari keberadaan Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana tertera dalam Pasal 1 ayat (3) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang mana sebagai negara hukum, maka sudah semestinya lah segala sesuatu dilakukan berdasarkan hukum yang membuat hukum harus mampu pula memenuhi kebutuhan manusia salah satunya adalah pengaturan dalam bidang pertanahan.³

Wujud dari campur tangan negara dalam bidang sumber daya alam dan pertanahan ini kemudian diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”⁴ Indonesia dalam sistem hukum pertanahannya berpijak kepada Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria (UUPA) yang menjadi peraturan perundangan tentang pertanahan. Dalam hal kepemilikan tanah, UUPA lebih banyak menekankan pada aspek kepemilikan tanah individual. Hal ini penting untuk menjadikan status penguasaan tanah jelas ketika terjadi pemindahan hak atas tanah.⁵ Amanat yang tersurat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengandung dasar dan sekaligus arahan bagi politik

³ Hilaire. Nigel D. White. McCoubrey, 1999, *Textbook and Jurisprudence*, Blackstone Press Limited, London, hlm. 88.

⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa Pasal 33 UUD NRI 1945 merupakan bentuk konstusionalitas dari dianutnya demokrasi ekonomi yang berarti dasar penyelenggaraan dari pengelolaan sumber daya alam di Indonesia didasarkan pada sila keempat dan sila kelima Pancasila.

⁵ Haris, A. (2005). *Pengaruh Penatagunaan Tanah terhadap Keberhasilan Pembangunan Infrastruktur dan Ekonomi*, Perencanaan Pembangunan.

pembangunan hukum pertanahan dan sumber daya alam lainnya, termasuk dalam UUPA.⁶

Salah satu upaya yang dilakukan untuk mewujudkan tujuan tersebut adalah dengan diaturnya hak-hak penguasaan atas tanah oleh UUPA yang mana pada dasarnya hak-hak atas tanah itu terdiri atas hak bangsa Indonesia dalam Pasal 1 UUPA yaitu sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam aspek perdata dan publik yang meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Indonesia dan merupakan tanah bersama yang bersifat abadi dan menjadi sumber bagi penguasaan hak-hak atas tanah yang lain, hak menguasai negara dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, hak ulayat masyarakat adat dalam pasal 3 UUPA yang mengakui eksistensi hak ulayat dalam pengaturan tanah oleh masyarakat adat, serta hak-hak perorangan yaitu hak yang keseluruhannya mempunyai aspek perdata (hubungan kepemilikan) yang memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menikmati atau menguasai, menggunakan, dan mengambil manfaat dari tanah tersebut. Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Pasal 4 UUPA yang menyatakan :

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

⁶ Ismail, N. (2012). *Arah Politik hukum pertanahan dan perlindungan kepemilikan tanah masyarakat*, Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, 1(1).

(2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

(3) Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.

Melihat pentingnya hak atas tanah ini lah, maka dibutuhkan adanya pendaftaran atas tanah sebagai mekanisme terpenting dari pengakuan hak atas tanah perorangan itu. Karena dengan didaftarkannya hak atas tanah yang dimiliki, maka hal ini akan menghadirkan adanya perlindungan atas hak yang dimiliki dimana landasan dari perlindungan hak ini sendiri berangkat dari Pasal 28 H ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang – wenang oleh siapapun. Hak yang dimaksud dalam Pasal 28 H ayat (4) UUD NRI 1945 ini tentu mencakup pula hak untuk menguasai/memiliki hak atas tanah.

Dalam upaya meningkatkan pelayanan di bidang pertanahan pemerintah telah membuat kebijakan percepatan pensertifikatan tanah melalui kegiatan sertifikasi masal “*Proyek Operasi Nasional Agraria*”⁷

⁷ Arifin, F. S. (2008). *Pembaruan Agraria Nasional (PAN) dengan Program Sertifikasi Tanah Melalui Prona Guna Menyukkseskan Tertib Administrasi Pertanahan di Kabupaten Pemalang* (Doctoral dissertation, Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro).

sehingga dapat memudahkan program pendaftaran tanah. pemerintah telah membuat kebijakan percepatan sertifikasi tanah melalui kegiatan sertifikat massal secara PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria). Hal ini merupakan salah satu bentuk dari agenda reformasi agraria yang bertujuan untuk penguatan hak kepada rakyat melalui kemudahan untuk memperoleh sertifikat bagi rakyat melalui program PRONA/Sertifikasi massal. Terpilihnya Jokowi sebagai Presiden Republik Indonesia memberikan harapan terhadap permasalahan pembangunan agraria dan juga permasalahan ketimpangan kepemilikan tanah di Indonesia. Salah satu program nawacita yang dikeluarkan Jokowi – Jk saat kampanye adalah pendistribusian tanah kepada masyarakat, program kampanye tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam program pemerintahan yang disebut dengan reforma agraria lahir atas terjemahan dari sembilan prioritas pembangunan oleh Jokowi – Jk yang mana reforma agraria menjadi salah satu prioritas dalam pembangunan tersebut.⁸

Program pemerintahan saat ini yang berkaitan dengan reforma agraria lahir atas terjemahan dari sembilan prioritas pembangunan oleh Jokowi – Jk yang mana reforma agraria merupakan salah satu prioritas dalam pembangunan tersebut dengan mendorong *land reform* dan program kepemilikan tanah seluas 9 juta hektar⁹ melalui mekanisme Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik

⁸Sianturi R. E. Y, *Op.Cit*, hal. 6.

⁹ Sianturi, R. E. Y, (2018). *Politik Pembangunan Agraria Rejim Jokowi-Jusuf Kalla (Kebijakan Tanah Objek Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial)*, Repositori Institusi Universitas Sumatera Utara.

Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Permen ATR/BPN 6/2018) yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan nawacita sampai dengan tahun 2025.

Program ini memiliki sasaran yakni buruh tani, tani gurem, masyarakat adat, nelayan tradisional, nelayan buruh, pembudidaya ikan kecil, petambak garam kecil, penggarap tambak garam, guru honorer, pekerja lepas, dan pedagang informal yang tidak memiliki tanah. Dimana program ini berintikan pada kegiatan-kegiatan berupa :¹⁰

1. Legalisasi Aset seluas 4,5 juta hektar, meliputi Sertifikasi Tanah Rakyat melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) seluas 3,9 juta hektar, dan Sertifikasi Tanah Transmigrasi seluas 0,6 juta hektar.
2. Redistribusi Aset seluas 4,5 juta hektar, meliputi tanah-tanah Ex-HGU dan Tanah Terlantar seluas 0,4 juta hektar, serta Pelepasan Kawasan Hutan seluas 2,6 juta hektar, dan Penyelesaian Penggunaan Tanah Dalam Kawasan Hutan (PPTKH) seluas 2,3 juta hektar.
3. Legalisasi akses lahan seluas 12,7 juta hektar lahan yang siap untuk dijadikan objek program Perhutanan Sosial dengan pengusaha hutan dalam periode tertentu baik dari lahan Perhutani (Jawa) maupun dari lahan KLHK.
4. Target Perhutanan Sosial untuk tahun 2019 adalah seluas 2,5 juta Ha.

¹⁰ Ekon-Go, 2021, Program Prioritas 31 Reforma Agraria, (online) (<http://kinerja.ekon.go.id/berita/detail/program-prioritas-31-reforma-agraria>, diakses pada 11 Februari 2021)

Dalam rangka terdaftarnya seluruh bidang tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana amanat Pasal 19 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok– Pokok Agraria (UUPA), pemerintah telah mencanangkan program percepatan Pendaftaran Tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sampai dengan tahun 2025. Untuk terselenggaranya kegiatan tersebut, pada 13 Februari 2018, Presiden Joko Widodo (Jokowi) telah menandatangani Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Inpres tersebut ditujukan kepada : 1). Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional; 2). Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan; 3). Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR); 4). Menteri Dalam Negeri (Mendagri); 5). Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN); 6). Menteri Keuangan; 7). Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi; 8). Kepala Kepolisian Republik Indonesia; 9). Jaksa Agung Republik Indonesia; 10). Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah; 11). Kepala Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional; 12). Kepala Badan Informasi Geospasial; 13). Para Gubernur; dan 14). Para Bupati/Wali Kota.¹¹

Indonesia dengan wilayah yang luas mencapai 850 juta Ha, terdiri 191 Juta Ha daratan dan 649 Juta Ha lautan. Dari luas daratan tersebut sekitar

¹¹Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. 2021, *Presiden Jokowi Teken Inpres Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*, (online) (<http://setkab.go.id/presiden-jokowi-teken-inpres-percepatan-pendaftaran-tanah-sistematis-lengkap/>), diakses pada tanggal 12 Maret 2021)

124,19 juta hektar (64,93%) masih berupa hutan seperti hutan lebat, hutan sejenis, dan hutan belukar. Sisanya seluas 67,08 juta hektar (35,07%) telah dibudidayakan dengan berbagai kegiatan. Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam Rencana Strategis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2015 – 2019 menunjukkan bidang tanah yang telah dilegalisasi tahun 2010 – 2014 sebanyak 5.006.897 bidang.¹²Berdasarkan data dari pusat data dan informasi pertanahan tahun 2015 memperlihatkan bahwa pendaftaran tanah di Indonesia telah mencapai ± 54 (lima puluh empat) juta plot dari ± 85 (delapan puluh lima) juta bidang tanah, karena sejak 1981 melakukan pendaftaran tanah pertama kali secara massal pada penerbitan sertifikat hak atas tanah sebagai surat bukti hak yang merupakan alat pembuktian yang kuat, melalui program strategis seperti Prona.¹³ Jawa Tengah sebagai salah satu provinsi terbesar di Indonesia melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional (BPN) hingga tahun 2017 yang lalu memaparkan bahwa dari 21,5 juta bidang tanah di Jateng, saat ini baru tersertifikat 9.850.000 bidang atau 46 persennya. Sementara sisanya 11.720.000 bidang yang belum bersertifikat (54 persen).¹⁴

¹²Lihat Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tahun 2015 – 2019.

¹³ Ruslan, R., & Djauhari, D. 2017, *Implementation of Acceleration Systematic Land Registration Full In Humbang Hasundutan District*, The 2nd Proceeding “Indonesia Clean of Corruption in 2020”, hal. 659.

¹⁴Portal Berita Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. 2021. *Prona Bukan Bagi – Bagi Sertifikat*, (online), (<https://jatengprov.go.id/publik/prona-bukan-bagi-bagi-sertifikat/>), diakses pada tanggal 05 April 2021).

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Grobogan guna mengetahui seberapa efektifkah keberadaan program PTSL sebagai salah satu wujud kebijakan sertifikasi tanah di era Pemerintahan Presiden Joko Widodo dalam mengakomodasi kebutuhan masyarakat untuk mempermudah proses mendapatkan sertifikat hak milik atas tanah. Mengingat, pemerintah harus menjamin pengaturan terhadap penguasaan dan kepemilikan atau penggunaan yang berlandaskan keadilan dapat betul – betul menjawab krisis agraria yang terjadi di lapangan sebagaimana tujuan adanya reforma agraria.¹⁵ Disamping menjadi bagian penting dari strategi pemerintah yang bertujuan mengurangi kemiskinan dan berorientasi pada masyarakat sipil.¹⁶

Berdasarkan fenomena tersebut yang kemudian coba peneliti angkat dalam penelitian ini untuk dapat menjawab seberapa efektifkah keberadaan program PTSL sebagai salah satu wujud kebijakan sertifikasi tanah di era Pemerintahan Presiden Joko Widodo dalam mengakomodasi kebutuhan masyarakat untuk mempermudah proses mendapatkan sertifikat hak milik atas tanah. Penelitian ini berusaha untuk mengkaji upaya pemerintah melalui Pemerintah Daerah Kabupaten Grobogan, Badan Pertanahan Nasional/Kantor Pertanahan, Kecamatan, Pemerintahan Desa dan Masyarakat penerima PTSL dalam mencapai target percepatan sertifikasi tanah dan implikasinya terhadap kepastian hukum.

¹⁵ Purwanto, Heri. (2013). Local to global; How Serikat Petani Indonesia has accelerated the movement for agrarian reform. *La Via Campesina's Open Book: Celebrating 20 Years of Struggle and Hope*.

¹⁶ Rosset, Peter. (2006). Moving forward: agrarian reform as part of food sovereignty. *Promised Land: Competing visions of agrarian reform*.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah pelaksanaan sertifikasi tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Grobogan berjalan efektif ?
2. Apakah faktor – faktor yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan sertifikasi tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Grobogan dalam memberikan kepastian hukum ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dinyatakan sebelumnya, maka untuk mengarahkan suatu penelitian diperlukan adanya tujuan dari suatu penelitian. Tujuan penelitian dikemukakan secara deklaratif dan merupakan pernyataan – pernyataan yang hendak dicapai dalam penelitian tersebut.¹⁷ Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pelaksanaan pensertifikatan tanah secara massal melalui program PTSL di Kabupaten Grobogan.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas pensertifikatan tanah secara massal melalui program PTSL di Kabupaten grobogan dalam memberikan kepastian hukum.

¹⁷ Soekanto, S., & Mamudji, S. 2007. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum*, hal. 118-119.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian dapat diuraikan dalam dua hal yaitu manfaat dari segi akademik yaitu menunjang pengembangan ilmu pengetahuan dan manfaat dari segi praktis yaitu berupa sumbangsi bagi masyarakat atau dunia praktek terhadap suatu hal yang berkaitan dengan hukum.¹⁸Salah satu faktor pemilihan masalah dalam penelitian ini adalah bahwa hasil penelitian ini dapat bermanfaat karena nilai dari sebuah penelitian ditentukan oleh besarnya manfaat yang dapat diambil dari adanya penelitian tersebut. Suatu penelitian yang berhasil adalah penelitian yang dapat memberi manfaat atau faedah, baik secara tertulis maupun praktis.¹⁹Adapun manfaat yang diharapkan penulis dari penelitian ini antara lain:

1. Manfaat Teoritis

- a. Pembentuk undang-undang yaitu DPR dan Pemerintah dalam penyempurnaan ketentuan terkait program pendaftaran tanah;
- b. Pemerintah sebagai bahan evaluasi dari efektif atau tidaknya program PTSL serta dalam pembentukan kebijakan dan peraturan terkait efektifitas pelaksanaan sertifikat tanah massal.

¹⁸ Mezak, M. H. 2006. *Jenis, Metode dan Pendekatan Dalam Penelitian Hukum*. Law Review: Fakultass Hukum Universitas Harapan, 5 (3), hal. 95.

¹⁹ Nurhayati, N. 2010. *Pelaksanaan penyusunan program legislasi daerah Kota Surakarta untuk menunjang fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta* (Doctoral dissertation, Fakultas Hukum), hal. 8.

2. Manfaat Praktis

- a. Masyarakat khususnya peserta pensertifikatan tanah secara massal melalui program PTSL di Kabupaten Grobogan;
- b. Pemerintah Daerah Kabupaten Grobogan terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan pensertifikatan tanah secara massal melalui program PTSL agar mampu memberikan kepastian hukum.

E. Kerangka Konseptual

1. Pengertian Efektifitas

Efektifitas adalah merupakan tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Efektifitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya indikator yang telah ditetapkan yaitu tepat jumlah, waktu, sasaran, harga, administrasi dan kualitas. Jika kegiatan mendekati indikator berarti makin tinggi efektifitasnya. Peter Drueker dalam Handoko (2001 : 7) mengatakan bahwa efektifitas adalah melakukan pekerjaan yang benar (*doing the right things*). Dalam penjelasannya Mahsun menjelaskan efektifitas (hasil guna) merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Sesuatu hal dikatakan efektif jika tujuan bisa dicapai sesuai dengan yang diharapkan.²⁰ Pandangan ini menurut Sedianingsih (2010:20) efektif adalah mengerjakan sesuatu yang tepat (*do the right things*) ialah bagaimana agar tepat sasaran, sehingga

²⁰ <https://sinta.unud.ac.id/uploads/wisuda/1205315027-3-BAB%20II.pdf> diakses pada tanggal 18 April 2021.

sasaran yang diinginkan dapat tercapai. Kata tercapai sama dengan berhasil, disini pendapat Sedianingsih sejalan dengan yang dimaksud diatas.²¹

Pendapat yang lain lagi disampaikan oleh Mahmudi dalam bukunya yang berjudul “Manajemen Kinerja sektor Publik” mendefinisikan pengertian dari pada efektifitas sebagai berikut : “Efektifitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan”. Fokus efektifitas terdapat pada outcome (hasil). Dapat dikatakan berhasil sebuah organisasi, kegiatan dan program apabila *output* yang dihasilkan bisa memenuhi tujuan yang diharapkan/*spending wisely*. Untuk memperjelas keterangan diatas dapat dilihat pada gambar mengenai hubungan arti efektifitas dibawah ini :

outcome
Efektifitas = output

Sumber: (Mahmudi ,2005 : 92)

Sehubungan dengan hal tersebut diatas , bias dikatakan efektifitas adalah menggambarkan seluruh siklus input , proses , dan output yang mengacu pada hasil guna dari organisasi , program atau kegiatan yang menyatakan sejauh mana tujuan (waktu , kualitas dan kuantitas) telah dicapai juga ukuran berhasil tidaknya sebuah organisasi dalam mencapai tujuannya dan target – targetnya.Dengan demikian bias

²¹ <http://repository.uin.suska.ac.id/pengertian-efektifitas-telaahpustaka> diakses 18 April 2021

dikatakan bahwa pengertian efektifitas yang dipentingkan adalah semata – mata hasil tujuan yang dikehendaki.

2. Pengertian Pelaksanaan

Pelaksanaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh suatu badan atau wadah secara berencana , teratur dan terarah guna mencapai tujuan yang diharapkan maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan.²² Mazmanian dan Sebatier (2014:68) menjelaskan bahwa pelaksanaan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar biasanya dalam bentuk Undang – Undang , tetapi bias juga dalam bentuk perintah atau keputusan badan eksekutif yang penting ataupun keputusan peradilan. Pendapat yang disampaikan oleh Tjokroadmudjoyo (2014 : 7) mengatakan bahwa pelaksanaan adalah proses dalam bentuk rangkaian kegiatan yang berawal dari kebijakan guna mencapai suatu tujuan maka kebijakan itu diturunkan dalam suatu program dan proyek. Sedangkan menurut Wiestra , dkk (2014 :12) mengatakan bahwa pelaksanaan adalah usaha – usaha yang dilakukan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijakan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan melengkapi segala kebutuhan alat – alat yang diperlukan, siapa yang akan melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya dan kapan waktu dimulainya.²³ Sedangkan dalam kamus besar Bahasa Indonesia mendefinisikan pengertian pelaksanaan sebagai proses, cara, perbuatan melaksanakan suatu rancangan, keputusan dan sebagainya. Atau

²² <https://repository.bsi.ac.id/pengertian-pelaksanaan> diakses pada tanggal 19 April 2021.

²³ <http://e-jurnal.uajy.ac.id/pengertian-pelaksanaan> diakses pada tanggal 19 April 2021.

dengan kata lain pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan.

Pelaksanaan merupakan usaha – usaha atau aktifitas yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua kebijaksanaan dan rencana yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi semua kebutuhan , siapa yang melaksanakan , alat – alat yang dibutuhkan , bagaimana cara yang harus dilaksanakan , dimana tempat pelaksanaannya dimulai. Merupakan suatu proses rangkaian kegiatan , tindak lanjut setelah program atau kebijakan diterapkan yang terdiri dari pengambilan keputusan , langkah – langkah yang strategis atau operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang telah ditetapkan dari awal.

3. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) adalah proses pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak dan meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan didalam suatu wilayah desa atau kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu.²⁴ Melalui program ini pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum atau hak atas tanah yang dimiliki masyarakat. Program PTSL ini adalah terobosan pemerintah melalui Kementerian Agraria dan tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) guna memenuhi kebutuhan dasar masyarakat

²⁴ Peraturan Menteri Agraria dan Tata ruang / Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

yaitu : pangan , sandang , papan. Program PTSL ini terdapat dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.²⁵ Kegiatan PTSL ini meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Dalam bab II pasal 2 ayat (2) dari Peraturan Menteri ATR / BPN ini menyatakan bahwa program PTSL bertujuan untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat secara pasti , sederhana , cepat , lancar , aman , adil , merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi Negara , serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan. Mengingat, semakin terbatasnya persediaan tanah dan semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah, maka sesuai dengan hukum permintaan dan penawaran, hal ini berdampak besar terhadap semakin meningkatnya nilai atau harga tanah. Hal ini akan meningkatkan potensi untuk timbulnya sengketa petanahan ataupun konflik-konflik yang berhubungan dengan tanah.²⁶

Lebih lanjut dijelaskan juga dalam Peraturan Menteri ini bahwa pelaksanaan PTSL bias dilakukan melalui program dan anggaran khusus PTSL, atau gabungan dari program PTSL dengan program

²⁵ *Ibid*, hal. 7

²⁶ Rakasiwi, S., & Ma'ruf, U. (2020). Peran Kepala Kelurahan Tandang Kecamatan Tembalang Kota Semarang Dalam Penerbitan Sertifikat Atas Tanah. *Prosiding Konferensi Ilmiah Mahasiswa Unissula (KIMU) Klaster Hukum*. Hal. 73

dan/atau kegiatan lain , antara lain Program Nasional Agraria (PRONA) / Program Daerah Agraria (PRODA) , Program Lintas Sektor, Kegiatan dari Dana Desa , kegiatan massal swadaya masyarakat , program atau kegiatan sertifikasi massal redistribusi tanah obyek landreform , konsolidasi tanah , dan transmigrasi atau kegiatan missal lainnya , gabungan dari beberapa atau seluruh kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.²⁷

Percepatan program PTSL ini ditargetkan sampai dengan Tahun 2025 seperti yang tertuang dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Indonesia.²⁸ Untuk mendukung percepatan program PTSL ini Presiden menginstruksikan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional , Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Menteri pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat , Menteri Dalam Negeri , Menteri Badan Usaha Milik Negara , Menteri keuangan , Menteri Desa , Pembangunan Daerah Tertinggal , dan Transmigrasi , Kepala Kepolisian Republik Indonesia , Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah , Kepala Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional , Kepala Badan Informasi Geospasial, para Gubernur dan para Bupati / Walikota untuk mengambil langkah – langkah yang diperlukan sesuai dengan tugas ,

²⁷ Peraturan Menteri Agraria dan Tata ruang / Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. *hal. 8*

²⁸ *Ibid, hal. 9*

fungsi dan kewenangan masing – masing dalam rangka pelaksanaan Percepatan Pendaftaran Tanah secara Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Indonesia sebagai Gerakan Nasional dengan tujuan utama agar terwujudnya pendaftaran tanah secara lengkap di Seluruh Indonesia dalam rangka mendukung proyek strategis Nasional.²⁹

Dalam rangka kelancaran pelaksanaan percepatan PTSL diperlukan sinergi kebijakan antara Menteri ATR / BTN , Menteri Dalam Negeri dan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi mengenai pembiayaan persiapan PTSL sehingga muncullah SKB Tiga Menteri. Hal ini dilakukan dalam rangka penyeragaman Pembiayaan Persiapan PTSL oleh Pemerintah dan membebaskan pembiayaannya bagi masyarakat , perlu dilakukan penyeragaman biaya PTSL dan pengaturan sumber pendanaan PTSL yang tidak tertampung dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara.³⁰ Dalam melaksanakan pendaftaran tanah , pemerintah tidak membebaskan seluruh biaya pendaftaran tanah yang menjadi kewajiban pemohon. Pendaftaran tanah , sebagaimana yang tertuang dalam Keputusan Bersama Tiga Menteri. Didalam Keputusan Bersama Tiga Menteri tersebut ,diktum ketiga mengatakan bahwa Menteri dalam negeri memerintahkan Bupati / Walikota untuk melakukan langkah – langkah sebagai berikut :

- 1) Menganggarkan biaya PTSL yang tidak tertampung

²⁹ Instruksi Presiden Republik Indonesia nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Indonesia

³⁰ Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional , Menteri Dalam Negeri , Menteri Desa , Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi nomor : 25/SKB/V/2017 , nomor : 509-3167A tahun 2017 , nomor : 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis.

dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa kedalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan kemampuan masing – masing daerah;

- 2) Pemberian pengurangan dan / atau keringanan atau pembebasan pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan (BPHTB) bagi masyarakat penerima sertifikat dalam Pendaftaran Tanah Sistematis;
- 3) Mensosialisasikan persyaratan pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap kepada seluruh masyarakat;
- 4) Memerintahkan Inspektorat Daerah untuk berkoordinasi dengan Aparat penegak Hukum dalam penanganan pengaduan masyarakat terkait PTSL sesuai pasal 385 Undang – Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.³¹ Dalam hal biaya persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis tidak dianggarkan dalam anggaran Pendapatan belanja Daerah (APBD) sebagaimana dimaksud dalam diktum ketiga , Menteri Dalam Negeri memerintahkan Bupati / Walikota untuk membuat Peraturan Bupati / Walikota bahwa biaya tersebut dibebankan kepda massyarakat.³²

³¹ *Ibid, hal. 4.*

³² *Ibid, hal. 5.*

F. Kerangka Teoritik

1. Teori Efektifitas Hukum

Berbicara tentang sejauh mana efektivitas hukum maka kita pertama - tama harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif.³³ Mengacu pada teori efektivitas hukum, bahwa derajat dari efektivitas pelaksanaan hukum menurut Soerjono Soekanto ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya, sehingga dikenal asumsi bahwa, taraf kepatuhan yang tinggi adalah indikator suatu berfungsi suatu sistem hukum. Adapun berfungsi hukum merupakan pertanda hukum tersebut mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup.³⁴ Adapun menurut Soerjono Soekanto, terdapat lima syarat bagi efektif atau tidaknya suatu sistem hukum, yakni meliputi : 1). Faktor hukum yang berkembang dalam kehidupan masyarakat; 2). Sarana atau fasilitas penunjang pelaksanaan hukum; 3). Pola kehidupan masyarakat; 4). Pengaruh aparat penegak hukum; dan 5). Budaya hukum yang berkembang.

Berdasarkan unsur-unsur tersebut, dapat dikatakan bahwa faktor penunjang dari efektif atau tidaknya pemberlakuan hukum juga

³³ Salim, H. S., & Nurbani, E. S. (2013). Penerapan Teori hukum pada penelitian tesis dan disertasi. *Raja Grafindo Persada, Jakarta*. Hal. 375.

³⁴ Soekanto, S. (1988). *Efektivitas Hukum dan Peranan Saksi*, Remaja. Hal. 7.

bergantung pada hukumnya itu sendiri. Hal ini berkaitan pula dengan sanksi yang diancam dalam suatu undang-undang apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan aturan dalam undang-undang tersebut. Partisipasi pihak yang bersengketa juga turut memengaruhi efektivitas pelaksanaan suatu hukum.³⁵ Menurut Clarence J. Dias, ia menekankan bahwa efisien dan efektifnya pelaksanaan aturan hukum juga bergantung pada kesadaran para aparat administrasi. Adapun faktor-faktor penunjang efektivitas hukum Menurut Clarence J. Dias lebih lanjut adalah sebagai berikut:³⁶ 1). Mudah atau tidaknya pemahaman terhadap substansi aturan; 2). Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum dicapai dengan bantuan aparat administrasi serta masyarakat yang terlibat dan merasa harus berpartisipasi dalam proses mobilisasi hukum; 3). Luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan yang bersangkutan; 4). Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasukan oleh setiap warga masyarakat, akan tetapi harus cukup efektif menyelesaikan sengketa; dan 5). Adanya anggapan dan pengakuan yang cukup merata dikalangan warga masyarakat yang beranggapan bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya mampu efektif.

³⁵ Azzahra, F. (2020). Pemberlakuan Sanksi Administratif: Bentuk Upaya Paksa Meningkatkan Kepatuhan Pejabat atas Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara (Teori Efektivitas Hukum). *Binamulia Hukum*, 9(2), hal. 133

³⁶ Dias, C. J. (1975). Research on Legal Services and Poverty: its relevance to the design of legal services programs in developing countries. *Wash. ULQ*, 147. Hal. 150

Berkaitan dengan efektifitas hukum dapat juga diuraikan melalui *Fishbone* diagram yang sering disebut *Cause and Effect* diagram. Menurut John Bank, *Fishbone* diagram yang menyerupai tulang ikan digunakan ketika kita ingin mengidentifikasi kemungkinan penyebab dan akibat dari suatu permasalahan.³⁷ Menganalisa hubungan sebab akibat terhadap suatu kebijakan akan membantu dalam menilai apakah kebijakan tersebut efektif ataupun tidak. Oleh karena itu, kerangka pikir dalam penelitian ini menggunakan diagram *fishbone* untuk menganalisis faktor yang mempengaruhi efektifitas hukum yang diukur dalam aspek regulasinya, perangkatnya dan masyarakatnya.

2. Teori Sistem Hukum

Dalam sistem hukum, terdapat dua pengertian yaitu Sistem hukum dalam arti sempit dan Sistem hukum dalam arti luas. Dalam arti sempit, sistem hukum diartikan sebagai satu kesatuan hukum yang terbatas hanya dalam arti materi atau substansi hukum. Bellefroid mengemukakan bahwa sistem hukum adalah keseluruhan aturan hukum yang disusun secara terpadu berdasarkan atas asas-asas tertentu.³⁸ Sedangkan dalam artian luas, sistem hukum itu dapat diartikan sebagai satu kesatuan hukum yang terdiri atas berbagai komponen.

³⁷ Bank, J. (1992). *The essence of total quality management* (pp. 171-81). Hemel Hempstead: Prentice Hall.

³⁸ Badruzaman, M. D. (1997). *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*. Proyek Penulisan Karya Ilmiah, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Republik Indonesia, Bekerja Sama, Penerbit Alumni.

Menurut Friedman, sistem hukum merupakan unit yang beroperasi dalam batas-batas tertentu yang menggerakkan hukum sebagai suatu kontrol sosial yang dalam pengkajiannya memiliki karakter dan teknik khusus. Friedman menjelaskan bahwa sistem hukum sebagai suatu proses yang diawali oleh sebuah input yang berupa bahan-bahan mentah yang masuk kepada satu sisi sistem hukum berupa lembaran-lembaran kertas yang menggerakkan proses hukum berbentuk konsep tuntutan yang diajukan dalam suatu pengadilan, kemudian hakim mengelolah bahan-bahan mentah tersebut secara sistematis sehingga menghasilkan sebuah output yang berupa keputusan atau ketetapan.³⁹

Friedman dalam bukunya "*American Law An Introduction*", menyebutkan sistem hukum itu meliputi:⁴⁰ 1). Komponen Substansi Hukum, didalamnya meliputi seluruh aturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis, baik hukum material maupun hukum formal. Dalam hal ini peraturan dibuat oleh pejabat yang berwenang untuk mengatur ketertiban masyarakat dan mempunyai sanksi bagi pelanggar aturan tersebut; 2). Komponen Struktur Hukum, meliputi pranata hukum aparatur hukum dan sistem hukum. Unsur struktur hukum ini berkaitan erat dengan sistem peradilan yang dilaksanakan oleh aparat penegak hukum. Komponen ini merupakan aspek penting dalam perumusan, pemberlakuan dan penegakkan hukum; 3). Komponen Budaya

³⁹ Lawrence M. Friedman, 2017. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Terj. M. Khozim cet. VII Bandung: Nusa Media. Hal. 6-13.

⁴⁰ Huda, *Sistem Hukum Menurut Lawrence M. Friedman*, <http://tugasmakalah96.blogspot.com/2017/04/sistem-hukum-menurut-lawrence-m.html>, diakses pada 11 April 2021.

(Budaya Hukum Masyarakat), merupakan penekanan dari sisi budaya secara umum, kebiasaan-kebiasaan, opini- opini, cara berfikir dan bertindak yang mengarahkan kekuatan sosial dalam masyarakat.

3. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum menurut Sudikno Mertokusumo merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa sehingga aturan – aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.⁴¹ Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan , namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum , mengikat setiap orang , bersiap menyamaratakan , sedangkan keadilan bersifat subyektif , individualistis dan tidak menyamaratakan.⁴² Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan.⁴³

Dalam bukunya yang berjudul *Rhetorica* , Aristoteles mengatakan bahwa tujuan hukum adalah menghendaki keadilan semata – mata dan

⁴¹ <http://repository.uma.ac.id/uraian-teori-teori-kepastian-hukum> diakses pada tanggal 20 April 2021

⁴² [https://ngobrolinhukum.wordpress.com/memahami-kepastian-\(dalam\)-hukum/ngobrolin- hukum](https://ngobrolinhukum.wordpress.com/memahami-kepastian-(dalam)-hukum/ngobrolin- hukum) diakses pada tanggal 18 April 2021

⁴³ Dalam memahami nilai kepastian hukum yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif dan peranan Negara dalam mengaktualisasikannya pada hukum positif (Fernando M. Manullang , 2007 : 95) Nusrhasan Ismail (2006 : 39 – 41) berpendapat bahwa penciptaan kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri , lihat : Ibid

isi (materi muatan) hukum ditentukan oleh kesadaran etis mengenai apa yang dikatakan adil dan apa yang dikatakan tidak adil.⁴⁴ Kepastian hukum ditujukan pada sikap lahir manusia, Ia tidak mempersoalkan apakah sikap batin seseorang itu baik atau buruk , yang diperhatikan adalah bagaimana perbuatan lahiriahnya. Kepastian hukum tidak memberikan sanksi kepada seseorang yang mempunyai sikap batin yang buruk tersebut, atau menjadikannya perbuatan yang nyata atau konkrit. Kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto mendefinisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu :

- a. Tersedia aturan – aturan yang jelas (jernih) konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) Negara;
- b. Instansi – instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan – aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- c. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan – aturan tersebut;
- d. Hakim – hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan – aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.⁴⁵

⁴⁴ <https://www.Metrokaltara.com/Kepastian-Hukum> diakses pada tanggal 19 April 2021

⁴⁵ Suroso , 2011 , Pengantar Ilmu Hukum , Pt. Sinar Grafika , Jakarta , hal. 43

G. Metode Penelitian

Penelitian pada hakekatnya adalah rangkaian kegiatan ilmiah. Oleh karena itu, penelitian harus menggunakan metode – metode ilmiah untuk menggali dan memecahkan permasalahan atau untuk menemukan sesuatu kebenaran dari fakta – fakta yang ada. Penelitian ini tidak mungkin dilakukan dengan serta – merta dan sekali jadi. Penekanan pada aspek proses dari suatu penelitian akan lebih menonjolkan dimensi metodologi, yaitu dengan cara apa atau bagaimana peneliti melakukan kegiatan meneliti.⁴⁶ Metode penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya.⁴⁷ Metodologi penelitian merupakan ilmu mengenai jenjang-jenjang yang harus dilalui dalam suatu proses penelitian.⁴⁸ Metode penelitian dalam penulisan ini dapat diperinci sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis sosiologis yang tidak hanya mengkaji dari aspek normatifnya, tetapi juga hukum sebagaimana dalam realitasnya. Penelitian ini termasuk penelitian deskriptif yang menganalisis dan menyajikan fakta secara sistimatis sehingga

⁴⁶ Soerjono dan Abdurrahman, 2003. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Rineka Cipta. hal. 106.

⁴⁷ Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono. 2004. *Metode Penelitian Hukum*. Surakarta: Surakarta Muhammadiyah University Press. hal. 1.

⁴⁸ Rianto, A. 2004. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Jakarta: Granit, hal. 1.

dapat lebih mudah untuk difahami dan disimpulkan.⁴⁹ Penelitian ini dapat dimasukkan dalam kategori penelitian hukum empiris atau yuridis sosiologis karena sumber dalam penulisan ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari informan yang mengetahui tentang pelaksanaan Program Sertifikasi Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Grobogan. Di samping itu, penelitian ini juga menggunakan data sekunder sebagai sumber pendukung data primer untuk menjawab obyek penelitian ini yang cara memperolehnya melalui studi kepustakaan, buku-buku literatur, dokumen-dokumen, peraturan perundang-undangan, dan sumber-sumber tertulis lainnya.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang merupakan prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan keadaan subjek atau objek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak.⁵⁰

Penelitian deskriptif menurut Soerjono Soekanto juga diartikan sebagai prosedur atau cara memecahkan masalah penelitian dengan memaparkan keadaan obyek yang diselidiki (seseorang, lembaga, masyarakat dan sebagainya) sebagaimana adanya, berdasarkan fakta-fakta yang aktual pada saat sekarang. Dalam penelitian ini

⁴⁹ Irawan, S. 1999. *Metode Penelitian Sosial, Suatu teknik penelitian bidang kesejahteraan sosial dan ilmu sosial lainnya*. Remaja Rosdakarya, hal. 63.

⁵⁰ Soerjono dan Abdul Rahman. *Op.Cit.*,hal. 23.

penulis akan mendeskripsikan tentang pelaksanaan Program Percepatan Sertifikasi Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Grobogan.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di dua tempat yaitu Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Grobogan dan Perpustakaan. Lokasi penelitian di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Grobogan dilakukan untuk mendapatkan data – data yang terkait program sertifikasi tanah yang dilakukan selama ini termasuk didalamnya yaitu kesesuaian target dan hasil yang ingin dicapai dalam memberikan kepastian hukum. Lokasi penelitian di perpustakaan antara lain Perpustakaan Universitas Islam Sultan Agung dengan melakukan studi kepustakaan untuk memperoleh bahan – bahan yang dibutuhkan.

4. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan penulis untuk melakukan pengkajian dalam penelitian ini adalah metode yuridis sosiologis, yaitu suatu pendekatan dengan mencari informasi melalui wawancara secara langsung dengan informan secara empiris terlebih dahulu dan kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian data sekunder yang terdapat pada studi kepustakaan melalui langkah teoritik. Yuridis adalah suatu

pendekatan yang menggunakan asas dan prinsip hukum yang berasal dari peraturan – peraturan tertulis, sedangkan sosiologis adalah pendekatan yang mempunyai tujuan untuk memperjelas keadaan sesungguhnya yang ada dan muncul dimasyarakat terhadap masalah yang diteliti atau memberikan langkah – langkah penting pada observasi.⁵¹

5. Jenis Data

Dalam penelitian social mengenai hukum atau *socio – legal research*, jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.⁵²Jenis data yang digunakan yaitu sebagai berikut:

a. Data Primer

Merupakan data atau fakta – fakta yang diperoleh langsung melalui penelitian di lapangan termasuk keterangan dari responden yang berhubungan dengan obyek penelitian dan praktek yang dapat dilihat serta berhubungan dengan obyek penelitian.

b. Data Sekunder

Merupakan data yang tidak secara langsung diperoleh dari lokasi penelitian atau keterangan – keterangan yang secara tidak langsung diperoleh tetapi cara memperolehnya melalui studi kepustakaan, buku – buku literatur, dokumen –

⁵¹ Rony hanitjo Soemitro, 1990 , *Metodologi penelitian Hukum dan Jurimetri* , Ghalia Indonesia, Jakarta , hal. 34.

⁵² *Ibid*, hal. 7.

dokumen, peraturan perundang – undangan, dan sumber – sumber tertulis lainnya yang berkaitan dengan penelitian hukum ini. Adapun ciri–ciri umum data sekunder menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji yaitu:⁵³

- 1) Data sekunder pada umumnya ada dalam keadaan siap terbuat (*ready made*);
- 2) Bentuk maupun isi data sekunder telah dibentuk dan diisi oleh peneliti – peneliti terdahulu; dan
- 3) Data sekunder dapat diperoleh tanpa terikat atau dibatasi oleh waktu dan tempat.

6. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang peneliti gunakan adalah:

a. Sumber Data Primer

Sumber data primer merupakan sumber data yang terkait langsung dengan permasalahan yang diteliti. Dalam hal ini yang menjadi sumber data primer adalah Pegawai Negeri Sipil atau Aparatur Sipil Negara Kantor Pertanahan Kabupaten Grobogan yang berkaitan dengan hal – hal pelaksanaan Program Sertifikasi Tanah Sistematis Lengkap, Pemerintah Daerah Kabupaten Grobogan, Camat, Kepala Desa dan Masyarakat penerima sertifikat melalui program PTSL.

b. Sumber Data Sekunder

⁵³ Soekanto, S., & Mamudji, S. *Op .Cit.*, hal. 24.

Sumber data sekunder diperoleh dari bahan – bahan hukum yang terdiri atas:

1) Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah dan bersifat mengikat berupa peraturan perundang – undangan yang erat kaitannya dengan permasalahan yang diteliti yaitu sebagai berikut:

- a) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
- c) Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria;
- d) Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Perundang – undangan;
- e) Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- f) Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia;

g) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil ilmiah para sarjana, hasil penelitian, buku – buku, koran, majalah, dokumen – dokumen terkait, internet, dan makalah, yang dalam penelitian ini peneliti menggunakan literatur yang berhubungan dengan penyusunan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

3) Bahan hukum tersier, yakni bahan hukum yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus besar bahasa Indonesia, kamus Inggris – Indonesia, dan internet.

7. Teknik Pengumpulan Data

Menurut Soerjono dan Abdurrahman, teknik pengolahan data adalah bagaimana caranya mengolah data yang berhasil dikumpulkan untuk memungkinkan penelitian bersangkutan melakukan analisa yang sebaik-baiknya.⁵⁴ Dalam rangka

⁵⁴Soerjono dan Abdurrahman. *Op.Cit.*, hal. 46.

mendapatkan data yang tepat, penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

a. Studi Lapangan

Studi lapangan adalah pengumpulan data yang peneliti secara langsung terjun ke lokasi untuk mendapatkan data dan keterangan yang diperlukan. Studi lapangan dilakukan dengan cara *interview* (wawancara). Wawancara adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan – pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban – jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden.⁵⁵

Wawancara dilakukan terhadap narasumber, yaitu petugas pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan Masyarakat penerima Sertifikat melalui program PTSL di Kabupaten Grobogan.

Peneliti akan melakukan wawancara mendalam dimana dalam proses wawancara ini akan terjadi proses interaksi dialog antara peneliti dengan para informan. Wawancara merupakan instrumen utama untuk memperoleh data lapangan berdasarkan hasil wawancara dari *key informan* (informan utama). Informan utama ditentukan berdasarkan sampel atau *purposive sampling* sesuai dengan kebutuhan penelitian ini.

b. Studi Kepustakaan

⁵⁵ Amiruddin dan H. Zainal Asikin. 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal. 82.

Studi dokumen atau bahan pustaka ini penulis lakukan dengan usaha – usaha pengumpulan data terkait dengan fungsi Badan Pertanahan Nasional, khususnya yang berkaitan dengan pencapaian target Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dengan cara mengunjungi perpustakaan – perpustakaan, membaca, mengkaji dan mempelajari perundang – undangan, buku – buku, literatur, artikel majalah dan koran, karangan ilmiah, makalah dan sebagainya yang berkaitan erat dengan pokok permasalahan dalam penelitian.

8. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini selanjutnya dipilih dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisis dan dipaparkan dengan menggunakan metode analisis kualitatif.⁵⁶ Logika berpikir yang digunakan dalam penelitian ini adalah logika berpikir deduktif, di mana penelitian ini berangkat dari hal (kaidah/norma/teori/aturan hukum) yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus (*particular*).

Penelitian ini ditulis dengan menggunakan logika berpikir deduktif yang selalu menempatkan kaidah hukum dalam berbagai peraturan perundangan, prinsip-prinsip hukum, serta ajaran dan doktrin hukum sebagai premis mayor (umum), dan fakta hukum atau peristiwa hukum sebagai premis minor (khusus).⁵⁷ Proses

⁵⁶ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 183.

⁵⁷ *Ibid. Hal. 122*

analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan menjalankan prosedur berikut, yaitu: a) Membuat catatan-catatan dari hasil pengumpulan data, melakukan *coding*, agar sumber datanya tetap dapat ditelusuri. b) Mengumpulkan, membagi secara rinci, mengklasifikasikan data sesuai dengan permasalahan penelitian, menafsirkan, mencari makna, dan menemukan pola beserta hubungan-hubungan antara masing-masing kategori data sehingga dapat ditemukan model baru yang menjadi tujuan penelitian.

Selanjutnya setelah dilakukan pengelolaan data, hal berikut yang dilakukan adalah melakukan validasi data. Adapun validasi data digunakan untuk menetapkan keabsahan data. Langkah yang diperlukan adalah melaksanakan teknik pemeriksaan yang didasarkan pada derajat kepercayaan (*credibility*), peralihan (*transferability*), ketergantungan (*dependability*) dan kepastian (*confirmability*).

Keabsahan data dalam penelitian ini bertumpu pada derajat kepercayaan melalui teknik pemeriksaan keabsahan ketekunan pengamatan dan triangulasi. Melalui teknik pemeriksaan ketekunan pengamatan akan diperoleh ciri-ciri dan unsur relevan dengan pokok permasalahan penelitian dan kemudian dirinci serta diobservasi secara mendalam. Setelah dianalisis, dievaluasi serta dicek keabsahannya melalui Pemeriksaan dan diskusi, data yang diperoleh akan dipresentasikan dengan gaya tertentu.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini terbagi dalam 4 (empat) bab sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Meliputi : Latar Belakang Masalah , Perumusan Masalah , Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian , Kerangka Konseptual , Kerangka Teori , Metode Penelitian , Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Terdiri dari : Tinjauan Umum Pendaftaran Tanah , Hak – Hak atas Tanah dan Sertifikat Tanah , Tinjauan Umum Program Operasi Nasional Agraria, Penegakan Hukum, Tinjauan Sertifikasi Tanah dalam Perspektif *Maqasid al - Syari'ah asy-Asyatibi*.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Terdiri dari : Efektifnya pelaksanaan pensertifikatan tanah secara massal melalui program PTSL dalam memberikan kepastian hukum di Kabupaten Grobogan mengingat pentingnya sertifikat hak atas tanah sebagai bukti yang sah serta guna menghindari adanya perselisihan dan sebagai wujud pelaksanaan kewajiban pemerintah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah masyarakat.

BAB IV : PENUTUP

Terdiri dari Kesimpulan dan Saran.