

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia telah menjamin hak seluruh rakyatnya. Sebagai Negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan menjamin segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahannya dengan tidak terkecuali.¹

Kepastian hukum penting untuk mengatur kehidupan masyarakat secara adil, sehingga dapat menghindarkan pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat ataupun penegak hukum itu sendiri. Untuk itu diperlukan adanya kaidah hukum yang dapat dipergunakan negara dalam mengatur tatanan kehidupan masyarakat. Demikian pula mengenai lahan, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di dalam Pasal 19 menyatakan untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pendaftaran tersebut meliputi : Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut dan pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.²

¹ Boedi Harsono. (2008), *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, hal. 14.

² F.X.Sumarja, (2015) *Hukum Pendaftaran Tanah Edisi Revisi*, Penerbit Universitas Lampung BandarLampung, hal.17.

Dengan semakin maraknya konflik hukum yang muncul terkait dengan permasalahan pertanahan pada dasarnya bermuara pada lemahnya sertifikasi kepemilikan akan tanah serta kurangnya kesadaran masyarakat dalam memenuhi kewajiban administratifnya seperti melakukan pendaftaran hak atas tanah mereka guna adanya kepastian hukum. Adanya perampasan yang dilakukan oleh individu atau bahkan sekelompok orang tertentu, yang biasanya lebih sering dikenal dengan "*Viktimisasi Kejahatan Pertanahan*" karena kurang lengkapnya identitas tanah dan banyaknya tanah yang belum bersertifikat. Undang-Undang Pokok Agraria telah meletakkan kewajiban kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia yang terdapat dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Undang-Undang Pokok Agraria, dimana dalam program terbarunya pemerintah telah mencanangkan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (untuk selanjutnya disebut PTSL demi mengatasi permasalahan tanah yang timbul.

Regulasi yang dibuat dan disempurnakan dalam pelaksanaan PTSL untuk menciptakan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum, serta untuk mengurangi sengketa. Namun dalam tataran implementasi masih terdapat hambatan-hambatan yang berpotensi menjadi masalah dikemudian hari, diantaranya adalah : mengenai Pajak Tanah (PPh dan BPHTB terhutang), sumber daya manusia, sarana dan prasana, permasalahan tanah absentee, kelebihan maksimum dan tanah terlantar, masalah pengumuman data fisik dan

data yuridis, masalah penerapan asas kontradiktur delimitasi dan pembuktian hak.³

Tujuan pemerintah mengadakan pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat merupakan salah satu perwujudan dari tujuan pendaftaran tanah yang dimaksud. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), melalui Pasal 19 mengamanatkan bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah untuk seluruh wilayah Republik Indonesia dan bahwa sertifikat hak atas tanah merupakan bukti yang kuat mengenai suatu penguasaan atau pemilikan tanah.⁴

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak, yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan. Umumnya prakarsa datang dari pemerintah. Contoh pendaftaran tanah secara sistematis adalah yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa *obyek* pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara

³ Dian Aries Mujiburohman, (2018), *Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*, Jurnal Bhumi Vol.4 No.1, Mei 2018

⁴ *Ibid.*, hal.9-10

individual atau massal, yang dilakukan atas permintaan pemegang atau penerima hak atas tanah yang bersangkutan.⁵

Oleh karena itu Undang-Undang Pokok Agraria telah meletakkan kewajiban kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia, maka sejak tahun 2016 Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Sistimatis Lengkap. Pemerintah bertekad untuk segera menyelesaikan pemetaan, registasi, dan sertifikasi tanah di seluruh wilayah Indonesia hingga tahun 2025 karena ternyata sampai akhir tahun 2016 prediksi tanah terdaftar baru mencapai 45 % dari total jumlah bidang tanah di seluruh wilayah Indonesia. Hal itu didasarkan karena pada tahun sebelumnya melalui kegiatan sertifikasi untuk rakyat melalui PRONA targetnya kurang dari 1 juta per tahun, sehingga perlu target yang lebih besar yaitu pada tahun 2017 sejumlah 5 juta bidang, tahun 2018 sejumlah 7 juta bidang, dan pada tahun 2019 sejumlah 9 juta bidang tanah yang harus diterbitkan sertifikatnya.

Pada tahun 2017 dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Sistimatis Lengkap, dan mengalami beberapa perubahan peraturan mengenai

⁵Harsono, Budi. (2008), *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, hal.72-74

pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap mengingat dinamika perkembangan permasalahan yang timbul dalam pelaksanaannya sehingga perlu penyempurnaan, terakhir telah dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Berbagai regulasi dibuat dan disempurnakan dalam pelaksanaan PTSL untuk menciptakan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum, serta untuk mengurangi sengketa. Namun dalam tataran implementasi masih terdapat hambatan-hambatan yang berpotensi menjadi masalah di kemudian hari, di antaranya adalah: mengenai Pajak Tanah (PPH dan BPHTB terhutang), sumberdaya manusia, sarana dan prasana, permasalahan tanah absentee, kelebihan maksimum dan tanah terlantar, masalah pengumuman data fisik dan data yuridis, masalah penerapan asas kontradiktur delimitasi dan pembuktian hak.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) secara nasional menargetkan program strategis nasional berupa PTSL sebagaimana target nasional agar dilaksanakan oleh kantor pertanahan

Kabupaten atau Kota di seluruh wilayah Indonesia. Pada dasarnya penerbitan sertifikat tanah melalui program PTSL ini tidak jauh berbeda dengan penerbitan sertifikat tanah melalui Program Nasional Agraria (PRONA) yaitu proaktif pemerintah dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah dengan dana APBN dengan memberikan biaya gratis dalam rangka rangkaian kegiatan pendaftaran tanahnya. Sedang masyarakat calon peserta kegiatan PTSL dibebani biaya pra sertifikasi yang harus menjadi tanggung jawab sebagai peserta dan pemilik tanah yang meliputi kelengkapan alas hak, materai, pembuatan dan pemasangan patok batas, BPHTB/PPH bila dalam kegiatan peralihan haknya terkena biaya pajak dimaksud.

Perbedaan PTSL dengan PRONA adalah pelaksanaan kegiatannya prona peserta prona dilakukan secara merata diseluruh desa dan kelurahan dalam satu kabupaten untuk tanah yang belum sertifikat, sementara program PTSL pendataannya dilakukan terpusat di satu desa secara menyeluruh baik yang sudah sertifikat maupun yang belum sertifikat. Dalam PTSL ini, tanah yang akan diterbitkan sertifikatnya akan di validitasi dulu keberadaannya apakah tidak ada di dalamnya tanah yang bersengketa. Tanah yang bermasalah akan ditunda dulu pengurusannya sampai kejelasan hukumnya ada.

Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar merupakan salah satu kantor yang sebagian wilayahnya menjadi target kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Target pensertifikatan tanah dalam program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di Kabupaten Karanganyar tahun 2020 sebanyak 12000 bidang tanah peta bidang dan 5961 sertifikat hak atas tanah

yang tersebar di 78 desa di 14 (empat belas) kecamatan. Target sertifikasi seluruh tanah di wilayah kabupaten Karanganyar belum seluruhnya tercapai masih sekitar empat persen dari keseluruhan bidang tanah di Kabupaten Karanganyar sekitar kurang lebih 25.000 bidang. Pelaksanaan program pensertipikatan tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar didukung oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar.

Untuk merealisasikan tuntas sertipikat tanah pada tahun 2021 tidak mudah. Butuh kerja keras semua pihak mulai dari tingkat kabupaten, kecamatan, desa dan kelurahan. Berbagai faktor yang menjadi penyebab tidak terpenuhinya target dalam pelaksanaan PTSL di Kabupaten Karanganyar, diantaranya adalah adanya keterbatasan waktu dalam pemberkasan, waktu kerja yang lebih panjang pemberkasan tingkat kelurahan data kurang lengkap (faktor penyebab macam-macam), dan berkas data yang masuk diragukan validitasnya karena keterbatasan waktu. Selain itu jumlah petugas yang terbatas saat menjalankan tugas berkaitan dengan sosialisasi dan pemberkasan. Hal ini menyebabkan lamanya pemberkasan sebagai pemenuhan syarat dari pemohon atau pemilik tanah. Sementara dari pemohon masih banyak ditemui adanya kekurangan dalam melengkapi berkas karena dokumen pertanahan hilang atau rusak.

Harapan dari program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar adalah agar seluruh bidang tanah yang ada di wilayah kabupaten Karanganyar terdaftar dan memiliki alat bukti sertipikat sebagai dasar untuk kepastian hukum atas tanah. Tujuan dari

penadaftaran tanah sistematis lengkap juga untuk mengurangi berbagai permasalahan atau sengketa di bidang pertanahan baik batas maupun Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional secara nasional mengusulkan lima juta bidang tanah yang akan didata selanjutnya oleh masing-masing Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat didaerah.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan wujud dari pelaksanaan reformasi birokrasi di lingkungan Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, yaitu melaksanakan percepatan pendaftaran tanah sejak tahun 2016 sampai sekarang dengan dikeluarkan Peraturan Menteri samapai yang dicita citakan yaitu pada tahun 2025 seluruh bidang tanah di wilayah Republik Indonesia sudah terdaftar dan khusus di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar ditargetkan tahun 2021. Dengan adanya pendaftaran tanah sistematis lengkap diharapkan akan mampu mengurangi konflik konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dalam rangka mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum. Pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis akan terwujud didalam pelaksanaan pendaftaran tanah melalui PTSL. Kemudahan-kemudahan persyaratan, proses, prosedur, biaya,waktu, dan dengan dikeluar-kan banyak peraturan perundang-undangan yang mendukung percepatan pendaftaran tanah melalui PTSL sebagai regulasi peraturan perundangan di bidang pertanahan.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut dalam penelitian yang berjudul “PERAN KANTOR PERTANAHAN DALAM UPAYA MENINGKATKAN PELAYANAN BIROKRASI PENDAFTARAN TANAH MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP TAHUN 2020 DI KABUPATEN KARANGANYAR”.

B. Perumusan Masalah

Rumusan masalah yang ingin penulis kemukakan dalam penyusunan tesis ini yaitu :

1. Bagaimanakah pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Karanganyar?
2. Kendala apakah yang muncul dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Karanganyar dan bagaimana upaya pemecahannya?
3. Bagaimanakah peran Kantor Pertanahan dalam upaya meningkatkan reformasi birokrasi pelayanan Pertanahan Kementerian Agraria Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional di kabupaten Karanganyar ?
4. Bagaimanakah proses Pembuatan Akta terkait Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Karanganyar?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, tesis ini mempunyai beberapa tujuan yaitu :

1. Mengetahui dan menganalisis pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Karanganyar.
2. Mengetahui kendala yang muncul dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Karanganyar dan bagaimana upaya pemecahannya.
3. Mengetahui proses Pembuatan Akta terkait Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Karanganyar.
4. Mengetahui peran Kantor Pertanahan dalam upaya meningkatkan reformasi birokrasi pelayanan Pertanahan Nasional di kabupaten Karanganyar.

D. Manfaat Penelitian

Selain beberapa tujuan di atas tesis ini mempunyai beberapa manfaat yaitu :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan hukum agraria, serta dapat memberikan masukan-masukan tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
 - b. Dapat melengkapi literatur yang telah ada dan menjadi bahan penelitian lebih lanjut.
2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi semua pihak, baik masyarakat, Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat, dalam hal ini Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Karanganyar, yang

memiliki peran penting dalam pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah dalam program pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap sebagai upaya memberikan perlindungan hukum terhadap kepemilikan tanah oleh masyarakat dan meningkatkan pelayanan pendaftaran hak atas tanah kepada masyarakat.

E. Kerangka Konseptual

1. Peran

Segala sesuatu oleh seseorang atau kelompok orang dalam melakukan suatu kegiatan karena kedudukan yang dimilikinya. Peran merupakan seperangkat hak, kewajiban, harapan, norma, dan perilaku seseorang untuk menghadapi dan memenuhi situasi sosial tertentu.⁶

2. Badan Pertanahan Nasional

Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan. Kantor Pertanahan merupakan unit kerja Badan Nasional di wilayah Kabupaten atau Kota, yang melakukan pendaftaran tanah. Dalam melaksanakan tugasnya, BPN yaitu Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk mendaftarkan hak-hak atas tanah.⁷

3. Upaya

Upaya adalah suatu usaha, ikhtiar untuk mencapai suatu tujuan, memecahkan masalah, mencari jalan keluar.⁸

⁶ Soekanto, Soerjono, (2002), *Teori Peranan*, Jakarta, Bumi Aksara, hal.

⁷ Florianus Sp. Sangsun, (2007) *Tata Cara Mengurus Sertipikat Tanah*. Gajah Mada Press, Yogyakarta, hal. 1

⁸ Departemen Pendidikan Nasional. (2008). *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat*. Bahasa. Edisi ke-4. Gramedia: Jakarta, hal;. 1534

4. Meningkatkan

Meningkatkan adalah menaikkan (derajat, taraf, dan sebagainya).⁹

5. Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif bukan sosiologi. Kepastian Hukum secara Normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara pasti dan logis.¹⁰

6. Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.¹¹

7. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menurut Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Pasal 1 angka 2 adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis

⁹ *Ibid.*, hal. 1534

¹⁰ Cst Kansil, (2009), *Kamus Istilah Hukum*, Gramedia Pustaka, Jakarta, hal. 385

¹¹ Urip Santoso, (2007), *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, hal 82.

mengenai satu atau beberapa obyek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.¹²

8. Kabupaten Karanganyar

Kabupaten Karanganyar adalah suatu wilayah yang berada di Provinsi Jawa Tengah.

F. Kerangka Teori

1. Teori Kepastian Hukum

Rene Descartes berpendapat bahwa suatu kepastian hukum dapat diperoleh dari metode sanksi yang diberlakukan kepada subjek hukum baik perorangan maupun badan hukum yang lebih menekankan pada proses orientasi proses pelaksanaan bukan pada hasil pelaksanaan. Kepastian memberikan kejelasan dalam melakukan perbuatan hukum saat pelaksanaan kontrak dalam bentuk prestasi bahkan saat kontrak tersebut wanprestasi¹³.

Salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum yaitu kepastian hukum. Asas kepastian hukum mengandung arti bahwa suatu hukum harus dijalankan dengan baik atau tepat. Selain itu kepastian hukum harus didasarkan dengan prinsip keadilan. Mengenai keadilan, Tom Tyler merumuskan empat aspek yang harus ada agar tercipta keadilan, yaitu:

¹² Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017

¹³ Mariotedja, *Teori Kepastian Dalam Perspektif Hukum*, Marotedja.blogspot.com diakses pada 30 Januari 2015

“Psychology professor Tom Tyier, the leading researcher in this area, suggest that there are four basic expectations that encompass procedural fairness:

- 1. Voice: the ability to participate in the case by expressing their viewpoint;*
- 2. Neutrality: consistently applied legal principles, unbiased decision makers, and a “transparency” about how decisions are made;*
- 3. Respectful treatment; individuals are treadted –with dignity and their rights are obviously protected;*
- 4. Trustworthy authorities are benevolent, caring, and sincerely by listening to individuals and by explaining or justifying decisions that address the litigants needs.”¹⁴*

Penjelasan di atas dapat diartikan bahwa Tom Tyler, menunjukkan ada empat dasar tujuan yang mencakup keadilan prosedural:

1) Suara

Kemampuan untuk berpartisipasi dalam kasus ini dengan mengekspresikan sudut pandang mereka ;

2) Kenetralan

Berbagai prinsip hukum untuk diterapkan secara konsisten, yang berisi pengambil keputusan dan “transparansi” tentang bagaimana keputusan dibuat;

3) Sikap hormat

Setiap individu diperlakukan dengan jaminan perlindungan martabat dan hak-hak mereka;

4) Pihak yang berwenang dapat dipercaya dengan sikap yang baik hati, peduli dan tulus dengan mendengarkan individu dan dengan

¹⁴David B. Rottman, "Adhere to Procedural Fairness in the Justice System", 6 Criminology & Pub. Pol'y 835, 835, 2007. Hlm. 835

memberikan penjelasan atau membenarkan keputusan untuk memenuhi kebutuhan para pihak yang berperkara.¹⁵

Teori kepastian hukum digunakan untuk membahas permasalahan yang pertama yaitu pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap tahun 2020 di Kabupaten Karanganyar.

2. Teori peran

Teori selanjutnya adalah Teori Peran (Role Theory), agar mampu memahami peran aktor pertanahan dalam pendaftaran tanah di Kabupaten Karanganyar. Teori Peran menjelaskan, bahwa peran (role) merupakan seperangkat batasan dan ekspektasi yang diterapkan oleh seseorang, sekelompok orang atau pihak tertentu.¹⁶ Sementara itu, Stephen P. Robbins menjelaskan, bahwa peran merupakan seperangkat pola perilaku yang diharapkan mampu diterapkan oleh seseorang, yang menduduki posisi tertentu pada suatu unit sosial.¹⁷

Teori Peran mampu memberi bingkai bagi studi perilaku yang dilakukan. Ia menjelaskan bahwa peran berbeda dengan perilaku, karena peran melibatkan penciptaan sesuatu. Relevansi suatu peran tergantung pada penekanan peran tersebut, oleh para penilai dan pengamat sosial. Dalam hal ini, strategi individu dan struktur sosial mempengaruhi peran dan persepsi seseorang tentang peran yang dijalankannya.¹⁸

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Bauer, Jeffrey C, (2003), *Role Ambiguity and Role Clarity: A Comparison of Attitude in Germany and The United States*, Clermont, University of Cincinnati, hal. 54

¹⁷ Robbins, Stephen P, (2001), *Organizational Behavior*, 9th Edition. Upper Sadle River, Prentice Hall Inc, New Jersey, hal.227

¹⁸ Bauer, *Op.Cit.*, hal. 55-58

Peran adalah salah satu komponen dari sistem sosial, selain norma sosial dan budaya. Oleh karena itu, peran seringkali dimaknai sebagai persepsi dan harapan para pihak bagi munculnya perilaku tertentu pada posisi sosial tertentu. Sebagaimana diketahui, persepsi tentang peran atau role perception menggaris-bawahi pemahaman, tentang adanya orang-orang yang memiliki persepsi atau pandangan bahwa seseorang, sekelompok orang, atau pihak tertentu yang menduduki posisi sosial tertentu akan memperlihatkan perilaku tertentu pula. Sementara itu, harapan terhadap peran atau role expectation menggaris-bawahi pemahaman, tentang adanya orang-orang yang berharap agar orang lain dapat menerima perilaku tertentu dari seseorang, sekelompok orang, atau pihak tertentu yang berada dalam situasi tertentu.

Peran memiliki sifat impersonal, artinya sesuatu yang diharapkan dari suatu peran bukanlah diletakkan pada individunya, melainkan diletakkan pada posisi peran tersebut; peran berkaitan dengan perilaku kerja (task behavior), atau perilaku yang diharapkan dari suatu pekerjaan tertentu; adakalanya peran sulit dikendalikan, misal adanya role clarity dan role ambiguity; Keempat, peran dapat dipelajari dengan cepat, dan dapat menghasilkan perubahan perilaku utama pada individu atau organisasi; dan, peran tidak selalu sama dengan pekerjaan (jobs), contoh seseorang

yang melakukan pekerjaan tertentu dapat saja menjalankan peran yang berbeda-beda dalam pekerjaannya tersebut.¹⁹

Aktor pertanahan telah sejak tahun 2004 mengetahui, bahwa mereka harus mampu berperan, untuk mendorong terwujudnya “Empat Prinsip Pertanahan”, sebagai berikut: Pertama, kontribusi pertanahan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat; Kedua, kontribusi pertanahan dalam meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, pemilikan, dan penguasaan tanah; Ketiga, kontribusi pertanahan dalam menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat, terutama tanah; Keempat, kontribusi pertanahan dalam menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh tanah air, dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik di kemudian hari.²⁰

Teori peran di atas penulis gunakan untuk membahas permasalahan pertama dan kedua yaitu pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap dan kendala yang muncul dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Karangayar dan bagaimana upaya pemecahannya.

¹⁹ Kanfer, R, 1987, “Task Specific Motivation: An Integrative Approach to Issues of Measurement, Mechanisms, Processes, and Determinants”, *Journal of Social and Clinical Psychology*, 5/1987:237-264.

²⁰ Nugroho, Aristiono, (et.al), (2014), Tanah Hutan Rakyat: Instrumen Kesejahteraan dan Konservasi di Desa Kalimendong, STPN Press, Yogyakarta, hal. 156

3. Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum bila dijelaskan harfiah dapat menimbulkan banyak persepsi. Sebelum mengurai perlindungan hukum dalam makna yang sebenarnya dalam ilmu hukum, menarik pula untuk mengurai sedikit mengenai pengertian- pengertian yang dapat timbul dari penggunaan istilah perlindungan hukum, yakni Perlindungan hukum bisa berarti perlindungan yang diberikan terhadap hukum agar tidak ditafsirkan berbeda dan tidak cederai oleh aparat penegak hukum dan juga bisa berarti perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap sesuatu.

Perlindungan hukum juga dapat menimbulkan pertanyaan yang kemudian meragukan keberadaan hukum. Hukum harus memberikan perlindungan terhadap semua pihak sesuai dengan status hukumnya karena setiap orang memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum. Aparat penegak hukum wajib menegakkan hukum dan dengan berfungsinya aturan hukum, maka secara tidak langsung pula hukum akan memberikan perlindungan pada tiap hubungan hukum atau segala aspek dalam kehidupan masyarakat yang diatur oleh hukum

Awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic). Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini

memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.²¹

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.

Perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk

²¹ Satjipto Raharjo, (2000) *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal.53

menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.

Sejalan dengan teori perlindungan hukum yang terkandung dalam asas pengayoman sesuai dengan ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan dan Teori Perlindungan Hukum menurut Lili Rasjidi dan I.B Wiyasa Putra akan digunakan untuk membahas rumusan permasalahan keempat yaitu peran kantor pertanahan dalam upaya pelayanan birokrasi melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap tahun 2020 di Kabupaten Karanganyar

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Ditinjau dari jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Adapun yang dimaksud dengan penelitian kualitatif yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.²²

Adapun jenis pendekatan penelitian ini adalah deskriptif. Penelitian deskriptif yaitu penelitian yang berusaha untuk menuturkan pemecahan masalah yang ada sekarang berdasarkan data-data. Jenis penelitian deskriptif kualitatif yang digunakan pada penelitian ini dimaksudkan untuk

²² Moleong, Lexy J. (2007) Metodologi Penelitian Kualitatif, Penerbit PT Remaja Rosdakarya. Offset, Bandung. Hal. 6

memperoleh informasi mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap dan kendala yang muncul dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Karanganyar dan bagaimana upaya pemecahannya.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan penelitian yang penulis gunakan adalah yuridis empiris yang didasarkan pada data primer atau penelitian lapangan. Data primer digunakan untuk mengetahui permasalahan yang timbul terkait penelitian. Penelitian yuridis empiris didasarkan pada keinginan penulis terjun langsung ke lapangan untuk mengetahui penerapan peraturan pemerintah yang ada untuk pelaksanaan pendaftaran sistematis lengkap tahun 2020 di Kabupaten Karanganyar.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis data

Penelitian ini menggunakan jenis data primer, atau dikenal sebagai data yang dikumpulkan langsung dari tangan pertama atau langsung dari sumber data. Selain itu penggunaan data primer akan menghasilkan sebuah pandangan yang jelas dan menyeluruh terhadap data penelitian evaluatif ini, selain juga mampu menjadi jiwa dari semua penelitian kualitatif.

Dalam penelitian secara umum menggunakan tiga jenis data, yaitu data primer dan data sekunder serta data tersier. Penelitian ini menggunakan jenis sumber data primer sebagai data utama serta data

sekunder sebagai data pendukung atau pelengkap, yang diperoleh dari kepustakaan dan berbagai literatur atau referensi sejumlah buku-buku yang relevan dengan permasalahan yang telah dirumuskan dan terdiri dari :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer yaitu data yang diambil dari sumber aslinya yang berupa undang-undang yang memiliki otoritas tinggi yang bersifat mengikat untuk penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat.²³ Dalam penelitian ini bahan hukum primer terdiri dari:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- d) Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- e) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

²³ Peter Mahmud Marzuki, (2008) *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hal. 142

- f) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya dengan kata lain dikumpulkan oleh pihak lain, berupa buku jurnal hukum, dokumen-dokumen resmi, penelitian yang berwujud laporan dan buku-buku hukum.²⁴ (Peter Mahmud Marzuki, 2005:36).

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, indeks majalah hukum, jurnal penelitian hukum, dan bahan-bahan diluar bidang hukum, seperti majalah, surat kabar, serta bahan-bahan hasil pencarian yang bersumber dari internet berkaitan dengan masalah yang diteliti.

b. Sumber data

Penelitian ini menggunakan beberapa sumber data,yaitu:

1) Data Primer

Diperoleh dari narasumber atau informan. Narasumber atau informan menjadi sumber data yang penting dalam terkait

²⁴*Ibid.*, hal. 36

pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Karanganyar. Karena penelitian ini merupakan penelitian evaluasi terhadap peran kantor pertanahan dalam upaya meningkatkan jaminan kepastian hukum hak atas tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tahun 2020 di Kabupaten Karanganyar, maka keberadaan narasumber menjadi sebuah hal yang relatif penting untuk menjelaskan evaluasi terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap.

Untuk mendapatkan deskripsi yang lengkap dari objek yang diteliti, dipergunakan alat pengumpul data berupa dokumen dan wawancara. Studi dokumen sebagai sarana pengumpul data terutama ditujukan kepada dokumen pemerintah yang termasuk kategori-kategori dokumen-dokumen lain.

Selanjutnya wawancara sebagai alat pengumpul data dilakukan dengan berpedoman kepada daftar pertanyaan yang telah disusun terlebih dahulu. Wawancara adalah bertanya langsung secara bebas kepada responden dengan mempersiapkan terlebih dahulu daftar pertanyaan secara terbuka sebagai pedoman. Wawancara ini bertujuan untuk mengetahui sesuatu yang berkaitan dengan penyelesaian permasalahan di dalam penelitian tesis ini.

2) Data Sekunder

Diperoleh dengan melakukan studi pustaka terhadap jurnal-jurnal penelitian terdahulu yang relevan, dokumen atau literatur

yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian. Dokumen merupakan sumber data penting yang digunakan peneliti disamping sumberdata lainnya untuk menjawab problematika penelitian.

4. Metode Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

Mencari, mencatat, menginventarisasi, menganalisis, dan mempelajari data yang berupa bahan-bahan pustaka.

b. Studi lapangan

Melalui wawancara dengan berbagai pihak terkait pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Karanganyar sebagai upaya untuk meningkatkan jaminan kepastian hukum hak atas tanah

5. Analisis Data

Proses analisis interaksi dimulai pada waktu pengumpulan data penelitian. Penelitian selalu memuat reduksi data dan sajian data. Setelah data terkumpul, tahap selanjutnya peneliti mulai melakukan usaha penarikan kesimpulan berdasarkan apa yang terdapat dalam reduksi data dan sajian data. Apabila data yang ada dalam reduksi dan sajian data kurang lengkap maka kita kembalikan ke tahap pengumpulan data. Jadi antara tahap satu dengan tahap yang lain harus terus berhubungan dengan membuat suatu siklus.

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data dengan logika deduktif, logika deduktif atau pengolahan bahan hukum dengan cara deduktif yaitu menjelaskan suatu hal yang bersifat umum kemudian menginterpretasikannya untuk menarik kesimpulan yang lebih khusus.

Penafsiran terhadap undang-undang yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Penafsiran Gramatikal

Penafsiran gramatikal adalah menafsirkan undang-undang menurut arti perkataan (istilah). Antara bahasa dengan hukum terdapat hubungan yang erat sekali. Bahasa merupakan alat satu-satunya yang dipakai pembuat undang-undang untuk menyatakan kehendaknya, tetapi adakalanya pembuat undang-undang tidak dapat merangkai kata-kata yang tepat.²⁵ Oleh karena itu, Penulis wajib mencari kata yang dimaksud yang lazim dipakai sehari-hari, dan juga dapat menggunakan kamus bahasa atau meminta penjelasan langsung dari ahli bahasa.

b. Penafsiran Sistematis

Penafsiran sistematis adalah menafsirkan undang-undang dengan jalan menghubungkan pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam suatu perundang-undangan atau dengan undang-undang lain.²⁶ Terjadinya suatu undang-undang selalu berkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain, dan tidak ada undang-undang yang berdiri sendiri lepas sama sekali dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Setiap

²⁵Yudha Bhakti Ardiwisastra, (2012) *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, PT.Alumni, Bandung, hal. 9

²⁶ *Ibid*, hlm.11

undang-undang merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Selanjutnya data tersebut dicatat secara sistematis dan konsisten, sehingga data-data yang diperoleh dalam penelitian ini dapat ditulis dengan penatalaksananya secara kritis, logis, dan sistematis, sehingga nantinya dapat mengungkap suatu norma dari suatu permasalahan.

H. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, kerangka konseptual, kerangka teori, dan sistematika penulisan

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Menguraikan tentang berbagai teori yang digunakan dalam penelitian yang terdiri dari Tinjauan Umum tentang birokrasi, Tinjauan Umum Hak Atas Tanah, Tinjauan Umum Pendaftaran Tanah, Tinjauan Umum Sertifikat, Tinjauan Umum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Jaminan Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Tinjauan Umum tentang Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan

Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan Tinjauan Umum tentang Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai upaya untuk memberikan kepastian hukum dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah yaitu kepastian obyek, kepastian hak dan kepastian subyek

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Merupakan inti dari penelitian yang mengupas secara rinci hasil penelitian tentang pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap tahun 2020 di Kabupaten Karanganyar, kendala yang muncul dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Karanganyar dan bagaimana upaya pemecahannya, proses pembuatan akta pendaftaran tanah sistematis lengkap tahun 2020 di Kabupaten Karanganyar dan peran kantor pertanahan dalam upaya meningkatkan pelayanan birokrasi melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap tahun 2020 di Kabupaten Karanganyar

BAB IV PENUTUP

Merupakan bab terakhir yang berisi tentang kesimpulan hasil penelitian dan penyampaian saran dari penulis terkait peran kantor pertanahan dalam upaya meningkatkan pelayanan birokrasi melalui

[illegible]