

BAB 1

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Kehidupan manusia sangat erat kaitannya dengan pertanahan. Manusia mendapatkan banyak keuntungan dari tanah, mulai dari sumber makanan sampai dengan kebutuhan akan tempat tinggal, semua selalu berkaitan dengan tanah. Pergeseran fungsi tanah yang tidak hanya berfungsi sebagai sumber makanan dan kebutuhan tempat tinggal, tetapi tanah pada saat ini juga berfungsi sebagai aset bagi manusia seiring dengan bertambahnya nilai ekonomis dari tanah tersebut. Meningkatnya jumlah populasi penduduk pada setiap tahunnya tentunya terbalik dengan jumlah keberadaan tanah yang cenderung relatif tetap, sementara kegiatan yang memerlukan tanah semakin meningkat menjadikan masyarakat berlomba-lomba untuk menguasai serta memiliki hak atas tanah.¹

Pentingnya arti tanah bagi manusia, seringkali menjadi sumber masalah seperti sengketa tanah. Sengketa tanah sebagai suatu gejala sosial merupakan sebuah proses interaksi antara dua orang (atau lebih) ataupun kelompok yang sama-sama memperjuangkan kepentingan atas tanah maupun benda – benda lainnya yang erat kaitannya dengan tanah.² Manusia dapat menggunakan segala upaya untuk menguasai ataupun mempertahankan bidang tanah sekalipun dengan cara yang dilarang oleh hukum. Pada umumnya, sumber permasalahan yang menyebabkan terjadinya sengketa

¹ Bambang Eko Muljono. (2013). *Pelaksanaan Peralihan Hak Atas Tanah berdasarkan Perjanjian Pengikatan Jual Beli dan Kuasa untuk Menjual yang Dibuat oleh Notaris*. Independen: Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum, Universitas Islam Lamongan, 1(2), hlm. 59-70

² Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan Yang belum Berakhir* (Jakarta: KPA, 2000), 85.

pertanahan ini ialah belum baiknya sistem administrasi pertanahan.³ Maka dari itu dibutuhkan bukti sah atas kepemilikan suatu bidang tanah yang berupa

³ Ahmad Setiawan, S.H., M.H, *Hukum Pertanahan: Pengaturan, Problematika dan Reformasi Agraria*, (Yogyakarta: LaksBang Justitia, 2019), 4.

sertifikat tanah. Sertifikat hak atas tanah lahir karena adanya pengakuan tertulis oleh negara terhadap bidang tanah tersebut.⁶ Untuk menjamin kepastian hukum tersebut tercantum dalam ketentuan pasal 19 ayat 1 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Pendaftaran tanah berperan penting guna mengamankan hak-hak atas tanah yang dipunyai oleh seseorang. Selain itu pendaftaran tanah ini bertujuan untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan di Indonesia. Tertib administrasi tersebut tentunya dapat mewujudkan kepastian jaminan hukum atas tanah yang dimiliki seseorang.⁷ Numpuknya bidang tanah di Indonesia yang belum memiliki sertifikat tentunya dilatarbelakangi oleh beberapa faktor. Adanya stigma dari masyarakat yang menyatakan bahwa untuk memiliki sertifikat atas tanah harus melewati prosedur yang rumit sehingga membutuhkan jangka waktu yang lama dan mahal biaya yang harus dikeluarkan merupakan faktor yang tak bisa dihindari. Kesadaran akan hukum dari masyarakat pun turut mempengaruhi masyarakat untuk tidak mendaftarkan bidang tanah yang dimilikinya.⁸ Demi mengurangi angka permasalahan sengketa dan memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah, sudah sepatutnya pemerintah mengeluarkan sebuah program untuk memudahkan masyarakat dalam pengurusan sertifikat tanah guna mewujudkan tertib administrasi.⁹

Untuk menanggulangi masalah tersebut pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN telah meluncurkan Program Prioritas Nasional berupa Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Program tersebut dituangkan dalam

⁶ H. Hamler. (2018). *Hukum Tanah dalam Hak Komunal Masyarakat*. Ius Civile: Refleksi Penegakan Hukum dan Keadilan, Universitas Teuku Umar, IV(3), 47-57.

⁷ Zakwani, K., Kusmanto, H., & Kadir, A. (2019). *Implementasi Program Percepatan Sertifikasi Barang Milik Negara Berupa Tanah (Studi Pada Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Sumatera Utara)*. *Strukturasi: Jurnal Ilmiah Magister Administrasi Publik*, 1(1), 75-81

⁸ Rondonuwu, R. (2015). *Permasalahan Pelaksanaan Pendaftaran Hak atas Tanah*. *Lex et Societatis*, Vol III No. 7, Agustus 2015.

⁹ Mujiburohman, D. A. (2018). Potensi permasalahan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 4(1), 88-101.

Peraturan Menteri Agraria No 12 tahun 2017 tentang PTSL dan Instruksi Presiden No 2 tahun 2018. Sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah suatu program pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dijalankan dengan serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah negara Indonesia dalam satu wilayah, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya. Menurut Menteri Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Sofyan Djalil mengatakan bahwa wilayah NKRI ini baru 46% (empat puluh enam persen yang bersertifikat, sementara 54% (lima puluh empat persen) belum bersertifikat, hal ini ini yang melatarbelakangi adanya pemberian sertifikat gratis dengan diadakan program pemerintah yang dimulai di tahun 2017.¹⁰ Penerbitan sertipikat tanah memiliki tujuan untuk memberikan kepentingan bagi pemegang hak atas tanah yang didasarkan pada data fisik dan yuridis seperti yang tercatat dalam buku tanah sebagai salah satu bukti kepemilikan atas tanah yang diakui di negara Indonesia sejak diberlakukannya system pendaftaran tanah.¹¹

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dilaksanakan diseluruh wilayah Negara Indonesia termasuk di wilayah Kabupaten Dompu. Kabupaten Dompu merupakan sebuah kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Barat yang terletak di bagian tengah pulau Sumbawa dan memiliki luas wilayah 2.321,55 km². Kabupaten Dompu terbagi dalam 8 wilayah Kecamatan, yaitu Kecamatan Dompu, Woja, Hu'u, Kempo, Kilo, Pekat, Pajo, dan Kecamatan Manggalewa. Terdapat 82.513 bidang tanah yang

¹⁰ Humas Jateng, Prona Bukan Bagi Bagi Sertifikat <https://jatengprov.go.id/publik/prona-bukan-bagi-bagi-sertifikat/>, Diakses Jumat 30 Juli

¹¹ Maya Anas Taqiyyah., Atik Winanti (2020). *Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Atas Tanah Ganda Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997*. Jurnal Justitia: Jurnal Ilmu Hukum, Perundang – undangan dan Pranata Sosial. Vol 5, No 1

telah terdaftar di Kabupaten Dompu dengan luas 510.872.329 m² atau dengan persentase sebesar 77,99%. Sedangkan jumlah bidang yang belum terdaftar terdapat 23.284 bidang tanah dengan luas 144.107.318 m² atau dengan persentase sebesar 22,01%. Proses pensertifikatan tanah berdasarkan data yang ada di Kabupaten Dompu belum mencapai 100% maka dari itu masih perlu dilaksanakan pendaftaran tanah untuk tercapainya kepastian hukum dan tertib administrasi pertanahan.¹²

Pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Dompu dimulai pada tahun 2017 ditandai dengan dibentuknya panitia adjudikasi untuk melaksanakan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) tersebut berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Dompu Nomor: 23/SK-52.05.300/VIII/2017. Mengingat tingkat peran program Pendaftaran Tanah Sistematis lengkap (PTSL) ini cukup penting untuk meningkatkan angka pendaftaran tanah guna mewujudkan tertib administrasi pertanahan di Kabupaten Dompu. Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Dompu selaku lembaga yang melaksanakan kebijakan di bidang pertanahan diharuskan memberikan pelayanan yang baik demi terwujudnya keberhasilan dalam suatu penyelenggaraan kebijakan. Seperti yang kita ketahui bahwa penyelenggara Pemerintah dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya haruslah berpedoman kepada prinsip *good governance* dan sesuai pada Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Negara (AAUPB). Di Indonesia prinsip *good governance* tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan yang wajib dijalankan dengan asas umum penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan uraian tersebut, maka peneliti ingin mengkaji /meneliti lebih jauh mengenai pelaksanaan program PTSL di Kabupaten Dompu dengan judul “Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Implementasi Good Governance Badan Pertanahan Kabupaten Dompu”

¹² M Dani Fadhlurrohman. (2018). *Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 Di Kabupaten Dompu*. Skripsi. 9.

I.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Dompu ?
2. Bagaimana Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Dompu mengimplementasi *good governance* pada program PTSL di Kabupaten Dompu ?

I.3 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah meneliti pelaksanaan program PTSL di wilayah Kabupaten Dompu dan upaya yang dilakukan Badan Pertanahan Kabupaten Dompu untuk mendukung pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagai implementasi *good governance*.

I.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

I.4.1 Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan program pendaftaran sistematis lengkap di Kabupaten Dompu.
- b. Untuk mengetahui implementasi *good governance* oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Dompu dalam program PTSL.

I.4.2 Manfaat Penelitian

- a) Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya bagi hukum pertanahan, terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

- b) Secara praktis

- a. Bagi Badan Pertanahan Kabupaten Dompu, diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan untuk mengevaluasi dan meningkatkan pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Dompu.

- b. Bagi peneliti selanjutnya, diharapkan dapat menjadi referensi yang memiliki kesamaan variable penelitian.
- c. Bagi masyarakat umum, diharapkan dapat memberi informasi mengenai pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Dompus.

I.5 Metode Penelitian

I.5.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris yang merupakan penelitian terhadap identifikasi hukum dalam dinamika sosial kemasyarakatan. Pendekatan *socio legal* adalah untuk memperdalam obyek yang diteliti, karena dalam penelitian ini akan dilihat bagaimana bekerjanya hukum dalam masyarakat dan bagaimana hukum berinteraksi dengan masyarakat. Penelitian ini menggunakan fakta-fakta empiris yang didapat dari wawancara maupun perilaku nyata melalui pengamatan secara langsung.¹³ Penelitian ini juga menggunakan Undang-Undang, buku, jurnal, dan karya tulis ilmiah lainnya sebagai pendukung dalam melaksanakan penelitian tersebut

I.5.1 Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang digunakan oleh penulis yaitu metode pendekatan *socio legal*. Pendekatan yuridis dalam penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Peraturan yang berkaitan tentang program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), kemudian secara sosiologis dengan melihat pelaksanaan peraturan tersebut di masyarakat Kabupaten Dompus yang termasuk sebagai peserta dari proses pendaftaran tanah melalui PTSL yang diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Dompus.

¹³ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, Dualisme Penelitian Hukum Empiris & Normatif, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), hlm.280

I.5.2 Sumber Data

Sumber data yang digunakan oleh Peneliti dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

1. Data Primer

Sumber data primer adalah data yang didapat secara langsung dari kehidupan masyarakat yang menjadi objek dari penelitian ini. Data primer dalam penelitian ini adalah data yang dihasilkan melalui wawancara secara langsung dengan informan,¹⁴ data primer yang didalam penelitian ini didapatkan melalui kegiatan wawancara mendalam yang dilakukan secara tidak terstruktur, supaya dalam mendapatkan data atau informasi tidak terpaku dengan teks wawancara.

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang didapat melalui proses studi kepustakaan yang berbentuk bahan tertulis seperti buku, peraturan perundang – undangan dan data dari Lembaga atau instansi tempat penelitian yang tentunya terdapat hubungan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian.¹⁵ Dalam penelitian ini, menggunakan buku – buku dan undang – undang yang berkaitan dengan hukum pertanahan khususnya mengenai pendaftaran tanah di Indonesia yang dipergunakan sebagai pendukung atau penunjang data primer.

I.5.3 Cara Pengumpulan Data

Data bagi suatu penelitian merupakan bahan yang akan digunakan untuk menjawab permasalahan penelitian.¹⁶ Pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan data langsung ke objek penelitian/penelitian lapangan (*field*

¹⁴ Burhan Bungin, *Metodologi Penelitian Sosial; Format – Format Kuantitatif dan Kualitatif*, (Surabaya: Airlangga Press, 2001), h. 129.

¹⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia) h. 53

¹⁶ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo, 2009), hlm 7.

research). Adapun langkah – langkah pengumpulan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Wawancara

Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi dengan melakukan tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan narasumber untuk mendapatkan informasi.¹⁷ Wawancara dilakukan secara bebas terbuka dengan menggunakan alat berupa daftar pertanyaan yang telah disiapkan (sebagai pedoman wawancara) sesuai dengan permasalahan yang akan dicari jawabannya tanpa menutup kemungkinan untuk menambah pertanyaan lain yang bersifat spontan sehubungan dengan jawaban yang diberikan oleh responden. Tujuan dari wawancara adalah agar informan dapat berbicara atau menyampaikan pernyataan yang menjadi kepentingannya atau kelompoknya secara terbuka.¹⁸

a. Penentuan Narasumber

Data primer diperoleh dengan melakukan wawancara dengan para Informan. Penentuan informan dilakukan dengan teknik *purposive sampling* yaitu teknik penentuannya dengan berdasarkan pada pertimbangan atau alasan tertentu yaitu pihak-pihak yang terkait langsung dengan pokok permasalahan yang dibahas. Penggunaan teknik *purposive sampling* dikarenakan pihak yang menjadi narasumber adalah pihak yang melaksanakan program PTSL secara langsung. Hal tersebut dapat menjawab topik permasalahan yang akan dibahas pada penelitian ini.

b. Narasumber

Dalam penelitian ini narasumber yang ditentukan adalah:

- 1) Pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Dompu
- 2) Pejabat Kelurahan di wilayah Kabupaten Dompu

¹⁷ Mukti Fajar, Yulianto Achmad, 2007, *Dualisme Penelitian Hukum*, Pustaka Pelajar, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm.114.

¹⁸ Sugiyono, 2014, *Metode Penelitian Manajemen*, Bandung, Alfabeta, , hlm. 384.

- 3) Masyarakat peserta program PTSL
2. Dokumentasi

Merupakan proses pencarian data mengenai variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, dokumen – dokumen, agenda, dan sebagainya.¹⁹ Dengan metode ini, yang diamati adalah benda mati sebagai pelengkap. Sebagai dokumentasi dalam penelitian ini berupa catatan, foto, dan rekaman wawancara

I.5.4 Teknik Analisis Data

Merupakan langkah yang berkaitan dengan pengolahan data yang telah ditentukan baik berupa data primer maupun data sekunder yang telah dikumpulkan untuk menjawab rumusan masalah dengan cara analisis kualitatif, yaitu menjelaskan secara rinci dan sistematis dari data yang diperoleh untuk mencapai kejelasan terhadap pemecahan masalah. Teknik penulisan dilakukan dengan teknik penulisan deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh narasumber secara lisan maupun tertulis, diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh dan dijabarkan melalui penjelasan secara tertulis.²⁰

I.5.5 Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang akan menjadi tempat melaksanakan adalah di wilayah Kabupaten Dompu, Nusa Tenggara Barat. Pemilihan lokasi tersebut dikarenakan Kabupaten Dompu merupakan salah satu wilayah yang mendapatkan tanggung jawab untuk menjalankan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Kabupaten Dompu adalah salah satu dari 10 (sepuluh) kabupaten/kota yang ada di Provinsi Nusa Tenggara Barat. Kabupaten Dompu terletak di Pulau

¹⁹ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik* (Yogyakarta: PT Rineka Cipta, 1998), h. 236.

²⁰ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2001) h. 12

Sumbawa bagian tengah, dengan sisi selatan berbatasan langsung dengan Lautan Indonesia, sedangkan di bagian lainnya dibatasi oleh Teluk Saleh di Barat Daya dan Laut Flores di bagian utara. Letak geografis Kabupaten Dompu terletak antara 1170 42' – 1180 30' bujur timur dan 80 06' – 90 05' lintang selatan dengan luas wilayah 2.324,55 Km². Kabupaten Dompu terbagi dalam 8 wilayah Kecamatan, yaitu Kecamatan Dompu, Woja, Hu'u, Kempo, Kilo, Pekat, Pajo, dan Kecamatan Manggalewa. Wilayah Kecamatan yang terluas yaitu Kecamatan Pekat dengan luas 875.17 Km², sedangkan wilayah kecamatan yang terkecil adalah Kecamatan Pajo yaitu seluas 125.32 Km.