

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Tanah memiliki peranan penting dalam kehidupan manusia, khususnya di Indonesia sebagai negara agraris, tanah menjadi faktor utama bagi masyarakat Indonesia, baik untuk keperluan produksi maupun tempat tinggal. Dasar hukum yang mengatur terkait dengan tanah terdapat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945 di letakkan dalam pasal 33 ayat (3) yang menyatakan, “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya di kuasi oleh negara dan di pergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Berdasarkan pernyataan tersebut dapat di kemukakan bahwa negara sebagai menguasai tanah dan sumber daya alam akan tetapi digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Untuk memberikan perlindungan hukum kepada subjek hukum tanah, pemerintah juga menetapkan pengaturan tersebut dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria yang di sebut UUPA. Undang-Undang ini menegaskan bahwa hukum tanah di Indonesia bersifat unifikasi, yang berarti seluruh persoalan, status, dan dasar hukum terkait tanah di Indonesia harus berpedoman pada UUPA.<sup>1</sup> Kewenangan pemerintah dalam mengelola sektor pertanahan, khususnya terkait dengan aspek hukum dan

---

<sup>1</sup> Indah Sari, “Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA),” *Jurnal Mitra Manajemen* 9, no. 1 (2017). Hlm. 32

pemanfaatan tanah, pada ketentuan yang diatur dalam Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).<sup>2</sup>

Selanjutnya berkaitan dengan bidang tanah terdapat kompleksitas peraturan perundang-undangan yang mengatur cara perolehan, pengelolaan hingga penyelesaian sengketa kepemilikan.<sup>3</sup> Perolehan hak atas tanah dapat diperoleh melalui negara sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 mengenai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Untuk mewujudkan tertib administrasi hak atas tanah bagi para pemegang hak, penting untuk memastikan bahwa proses pendaftaran tanah dilakukan dengan cermat dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam kaitan ini dalam Pasal 19 UUPA memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum. Selain itu ketentuan mengenai proses pendaftaran tanah, telah di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah selanjutnya di sebut PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Ketentuan-ketentuan yang telah diatur tersebut bertujuan untuk mencegah timbulnya sengketa tanah, khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan proses pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah merupakan serangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah secara berkelanjutan, sistematis, dan terorganisir. Proses ini mencakup pengumpulan, pengolahan, pencatatan, penyajian, serta pemeliharaan

---

<sup>2</sup> Lihat pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

<sup>3</sup> Muhd Nafan, "Kepastian Hukum Terhadap Penerapan Sertipikat Elektronik Sebagai Bukti Penguasaan Hak Atas Tanah Di Indonesia," *Jurnal Pendidikan Tambusai* 6, no. 1 (2022): 3342–3355. Hlm. 3343.

data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar yang memuat informasi tentang bidang tanah dan satuan rumah susun. Selain itu, kegiatan ini juga mencakup penerbitan sertifikat sebagai bukti kepemilikan atas tanah yang telah memiliki hak serta hak milik atas satuan rumah susun, termasuk hak-hak tertentu yang melekat padanya.<sup>4</sup>

Perwujudan kepastian hukum yang menjadi tujuan pendaftaran tanah adalah pemberian bukti kepemilikan hak berupa sertifikat kepada pemegang hak. Jaminan kepastian hukum atas sertifikat tanah mencakup kepastian mengenai subjek dan objek hak serta status tanah. Pemegang hak atau subjek adalah seseorang atau entitas hukum yang telah memenuhi syarat untuk memperoleh hak atas tanah. Subjek hukum ini bisa berupa perorangan, badan swasta, instansi pemerintah, serta orang asing atau badan hukum sesuai dengan peraturan yang berlaku.<sup>5</sup>

Sertifikat sangat menjadi penting sebagai bukti yang sah dan dapat diandalkan oleh pemilik sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki.<sup>6</sup> Oleh karena itu sertifikat juga diperlukan, utamanya sertifikat lama yang akan di alihkan kepada pemegang hak baru dalam proses pendaftaran tanah secara sistematis yang diselenggarakan oleh pemerintah, khususnya dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Sertifikat tersebut berperan dalam membuktikan kepemilikan hak atas tanah yang

---

<sup>4</sup> Aartje Tehupeiory, *Pentingnya Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Pertama. (Jakarta: Raih Asa Sukses (Penebar Swadaya Grup), 2012). Hlm. 6-7.

<sup>5</sup> Waskito and Hadi Arnowo, *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Pertama. (Jakarta: Kencana, 2019). Hlm. 11.

<sup>6</sup> Rahmat Ramadhani, "Pendaftaran Tanah Sebagai Langkah Untuk Mendapatkan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah," *Jurnal Sosial dan Ekonomi* 2, no. 1 (2021): 31–40. Hlm. 32-33.

didaftarkan serta dapat memberikan perlindungan hukum yang optimal bagi pemegang hak. Seorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah apabila telah jelas namanya tercantum dalam sertifikat.<sup>7</sup>

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan inisiatif strategis yang diluncurkan oleh pemerintah Indonesia dengan tujuan memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah bagi seluruh masyarakat. Diluncurkan secara masif pada era pemerintahan Presiden Joko Widodo, PTSL bertujuan untuk mempercepat proses pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, memastikan seluruh bidang tanah terdaftar, dan mengurangi potensi sengketa tanah yang kerap terjadi. Menteri ATR/BPN menargetkan 126jt bidang tanah terealisasi Tahun 2025.<sup>8</sup> Selama ini, proses penerbitan sertifikat tanah kerap mengalami kendala yang menyebabkan keterlambatan, sehingga menjadi perhatian utama pemerintah.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut Presiden Republik Indonesia kemudian mengeluarkan Intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Indonesia selanjutnya di sebut INPRES No.2 Tahun 2018, yang di intruksikan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum

---

<sup>7</sup> Elias Hence Thesia, Ivone Maryke Thesia, and James Yoseph Palenewen, "Penerapan IPTEKS Tentang Sistem Pendaftaran Tanah Hingga Terbitnya Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Untuk Menjamin Kepastian Hukum Di Kampung Nendali Distrik Sentani Timur Kabupaten Jayapura," *Jompa Abdi: Jurnal Pengabdian Masyarakat* 1, no. 4 (2022): 57–67. Hlm. 59.

<sup>8</sup> <https://www.hukumonline.com/berita/a/menteri-atr-bpn-target-pts-126-juta-bidang-tanah-terrealisasi-2025-lt6471f0b547a42>. di akses pada tanggal 28 Januari

dan Perumahan Rakyat, Menteri Dalam Negeri, Menteri Badan Usaha Milik Negara, Menteri Keuangan, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Kepala Kepolisian 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.

Atas dasar intruksi dari presiden kemudian Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap selanjutnya disebut Permen Agraria/Kepala BPN No. 6 Tahun 2018. Salah satunya peraturan tersebut mengatur tentang bukti kepemilikan dan/atau penguasaan tanah dapat di jadikan sebagai dasar penerbitan sertifikat.<sup>9</sup>

Sebagai upaya mendukung percepatan pelaksanaan PTSL yang ditargetkan hingga tahun 2025, pada jangka waktu tersebut pada tahun 2021 pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah selanjutnya disebut PP Nomor 18 Tahun 2021. Peraturan ini diharapkan menjadi landasan hukum yang memperkuat pelaksanaan program PTSL. Namun dalam penerapannya, ketentuan mengenai pemberian Hak Pengelolaan berpotensi disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab, khususnya dalam proses pengajuan sertifikat hak atas tanah yang hanya di dasarkan dengan

---

<sup>9</sup> Lihat diktum kedua nomor 2 Intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Indonesia.

penguasaan fisik semata sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (2) Permen Agraria/Kepala BPN No. 6 Tahun 2018.

Salah satu aspek krusial dalam pelaksanaan PTSL adalah penguasaan fisik bidang tanah sebagai dasar penerbitan sertifikat hak milik atas tanah. Dalam konteks PTSL, bukti penguasaan bidang tanah menjadi syarat penting untuk dapat mengajukan sertifikat hak milik. Penguasaan fisik atas bidang tanah menunjukkan adanya hubungan nyata antara seseorang dengan tanah yang dikuasainya, dan hal ini menjadi dasar penting bagi Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk menerbitkan sertifikat hak milik sebagai pengakuan hukum atas tanah tersebut. Karena itu, jika tidak ada bukti penguasaan fisik yang jelas dan bisa dibuktikan, proses pendaftaran tanah dalam program PTSL tidak dapat dilanjutkan.

Program tersebut tentunya memiliki kelemahan secara yuridis yaitu syarat untuk mendaftarkan kepemilikan atas objek tersebut di antaranya cukup surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah yang tertera di dalam Permen Agraria/Kepala BPN No. 6 Tahun 2018.<sup>10</sup> Masyarakat yang tidak memiliki bukti hak milik formal seringkali dihadapkan pada tantangan dalam pembuktian penguasaan fisik bidang tanah. Potensi sengketa dan gugatan di pengadilan menjadi salah satu konsekuensi hukum yang harus dihadapi, terutama jika ada pihak lain yang mengklaim kepemilikan atas tanah yang sama atau jika ada

---

<sup>10</sup> Lihat pasal 22 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

ketidaksesuaian dalam prosedur administrasi yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).<sup>11</sup>

Selain itu munculnya Hak Pengelolaan berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah secara terminologi juga berpotensi dapat menjadi pintu masuk penyalahgunaan penerbitan Hak Milik Atas Tanah melalui program PTSL.

Berdasarkan uraian tersebut saya tertarik untuk meneliti lebih dalam terkait isu penguasaan bidang tanah dapat menjadi dasar penerbitan sertifikat pada program PTSL yang sesuai dengan judul penelitian saya yaitu “Aspek Hukum Penguasaan Fisik Bidang Tanah Sebagai Dasar Penerbitan Hak Milik Atas Tanah Pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Ditinjau Berdasarkan Prinsip Kepastian Hukum”.

## **1.2 Permasalahan**

1. Apakah penguasaan fisik bidang tanah sebagai dasar penerbitan Hak Milik atas tanah pada program PTSL sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ?
2. Apakah penerbitan Sertifikat Hak Milik atas tanah melalui program PTSL yang di dasarkan pada penguasaan fisik bidang tanah sesuai dengan prinsip kepastian hukum ?

---

<sup>11</sup> Lihat perkara pada jurnal R T Sukarno and W Boediningsih, “Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah (Studi Kasus Di PTUN Semarang),” *jurnal Transformation of Mandalika* 2, no. 3 (2022): 407–412. Hlm. 411.

### 1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui apakah pengakuan penguasaan fisik bidang tanah sebagai dasar penerbitan Sertifikat Hak milik atas tanah pada program PTSL sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Untuk mengetahui apakah penerbitan Sertifikat Hak Milik tanah melalui program PTSL yang di dasarkan pada pengakuan penguasaan fisik bidang tanah sesuai dengan prinsip kepastian hukum.

### 1.4 Manfaat penelitian

Manfaat penelitian ini diharapkan berguna untuk dunia akademik sebagai dasar-dasar pengembangan ilmu pengetahuan akademik dengan melihat dari sudut pandang ilmu hukum.

### 1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara untuk mengetahui hasil dan menjawab suatu permasalahan secara ilmiah. Metode ini mencakup pemilihan jenis penelitian, teknik pengumpulan bahan hukum, serta analisis yang sesuai dengan tujuan penelitian. Pemilihan metode yang tepat memastikan hasil yang valid, objektif, dan dapat dipertanggungjawabkan, serta mengikuti prinsip-prinsip ilmiah seperti sistematis, dapat di uji ulang, serta relevan.

#### 1.5.1 Metode Pendekatan

Metode yang di gunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan ini di lakukan

dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang di bahas (diteliti). Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) berangkat dari berbagai pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dan dipilih dalam penelitian hukum untuk menemukan jawaban atas isu-isu hukum yang dikaji, sehingga keselarasan antara pendekatan yang digunakan dengan isu hukum yang diteliti menjadi faktor utama dalam pemilihannya, di samping beberapa pendekatan lain yang juga diterapkan dalam penelitian hukum normatif.<sup>12</sup> Konsep yang di gunakan di dalam penelitian ini adalah konsep kepemilikan atas tanah dan konsep penguasaan atas tanah.

### 1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif (*legal research*). Metode penelitian yuridis normatif adalah proses mencari aturan, prinsip, dan doktrin hukum guna menyelesaikan permasalahan hukum yang muncul. Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan argumentasi, teori, atau konsep baru yang dapat digunakan sebagai solusi atas permasalahan hukum yang di hadapi.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, pertama. (mataram: Upt. Mataram University Press, 2020). Hlm. 56-57.

<sup>13</sup> Ibid. Hlm. 45.

### 1.5.3 Bahan Hukum

#### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan sumber hukum yang bersifat otoritatif, yaitu memiliki kewenangan yang sah. Sumber hukum ini meliputi peraturan perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam proses pembentukannya, serta putusan-putusan hakim.<sup>14</sup> Bahan hukum primer yang di gunakan peneliti dalam penulisan skripsi ini sebagai dasar penguatan data, mencakup sumber sumber berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
5. Intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Indonesia
6. Peraturan Menteri ATR/BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

#### b. Bahan sekunder

---

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, pertama. (Jakarta: Kencana, 2009). Hlm. 141.

Bahan hukum sekunder mencakup berbagai publikasi terkait yang tidak termasuk dalam dokumen resmi. Publikasi ini meliputi buku teks, kamus hukum, jurnal hukum, serta analisis atau putusan pengadilan.<sup>15</sup> Tentu saja bahan sekunder yang diambil melalui jurnal hukum dan buku-buku teks yang relevan dalam penelitian skripsi ini bertujuan untuk memenuhi data-data dan informasi yang di butuhkan si penulis.

c. Bahan-bahan nonhukum

Mengutip dari penjelasan Zainuddin ali mengenai bahan-bahan nonhukum, bahwa bahan nonhukum dapat gunakan oleh peneliti apabila di perlukan. Bahan nonhukum merupakan pelengkap saja dalam penelitian bukan sebagai bahan yang utama dan mempunyai relevansi dengan objek permasalahan yang di teliti. Bahan-bahan nonhukum dapat berupa buku-buku, jurnal, laporan hasil pelitian.<sup>16</sup>

#### **1.5.4 Teknik Analisis Bahan Hukum**

Untuk mendapatkan bahan hukum dalam penelitian ini. Penulis menggunakan metode pengumpulan melalui studi kepustakaan (library research), yaitu pengumpulan yang di lakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang relevan sebagai dasar hukum, serta menganalisis berbagai dokumen hukum lainnya, baik dari jurnal-jurnal ataupun dari surat kabar serta literatur yang sesuai dengan penelitian ini.

---

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Revisi. (Jakarta: Kencana, 2023). Hlm. 181.

<sup>16</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Pertama. (Jakarta: Sinar Grafika, 2016). Hlm. 57-58.