

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pada masa penjajahan Kolonial Belanda ketentuan-ketentuan mengenai hukum dan kebijakan agraria sangatlah tidak menguntungkan bagi penduduk asli Indonesia. Hal ini terjadi karena hukum dan kebijakan pertanahan yang ditetapkan oleh penjajah diorientasikan pada kepentingan dan keuntungan mereka. Melalui politik dagang pemerintah Kolonial Belanda menciptakan kepentingan-kepentingan yang dapat menguntungkan mereka sesuai dengan tujuannya dengan cara mengorbankan kepentingan rakyat.

Pasca kemerdekaan Indonesia kebijakan-kebijakan agraria masa kolonial Belanda mulai ditinggalkan dan mulai diberlakukannya dasar hukum politik agrarian Nasional. Hal ini dimuat dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1954 yang menyatakan bahwa:

“Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat 3 ini bersifat imperatif, dimana tujuan dari penguasaan oleh Negara atas bumi, air dan kekayaan oleh Negara yang terkandung didalamnya adalah untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Turunan atau penjabaran dari Undang-Undang 1945 Pasal 33 ayat 3 adalah lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pada 24 September 1960 yang bertujuan untuk meletakkan dasar-dasar

penyusunan hukum agrarian agar terciptanya kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan, kemudian meletakkan dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah di Indonesia sehingga dapat membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi rakyat Indonesia.

Dalam rangka memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat Indonesia sesuai dengan salah satu tujuan dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Kaidah hukum yang mengatur dengan jelas mengenai hal ini terdapat dalam pasal 19 ayat 1 yang menyatakan bahwa:

“Untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pendaftaran tanah tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi: Pengukuran, Pemetaan dan Pembukuan tanah. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut. Pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”.

Kemudian pendaftaran ini lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang sampai saat ini masih menjadi dasar kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia. Meskipun telah adanya kaidah hukum yang mengatur dengan jelas mengenai hal ini, namun dalam mewujudkan pelaksanaan jaminan kepastian hukum hak atas tanah masih menjadi salah satu isu utama dalam pertanahan. Berdasarkan hasil paparan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019 ketersediaan peta dasar pertanahan Nasional di Indonesia masih rendah yaitu (14,58% dalam skala nasional). Peta dasar pertanahan nasional ini memuat titik-titik dasar teknik pengukuran dan unsur-unsur geografis seperti, sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah dan berfungsi sebagai alat dalam mendukung kepastian hukum atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat oleh

karena dapat menunjukkan batas-batas kepemilikan tanah secara jelas di wilayah masing-masing. Selain ketersediaan peta dasar pertanahan nasional yang masih rendah, cakupan bidang tanah bersertifikat di Indonesia yang menjadi tolak ukur sistem pendaftaran tanah di Indonesia juga masih rendah yaitu (51.8%), dimana saat ini seharusnya 126 juta bidang tanah telah terdaftar di Kementerian ATR/BPN namun samapai dengan tahun 2016 baru ada 46 juta bidang tanah yang terdaftar di Kementerian ATR/BPN artinya masih kurang 80 juta bidang tanah yang belum terdaftar ([www.skmp.bpn.go.id/](http://www.skmp.bpn.go.id/) Diakses 20/7/2018 Pukul: 19.00 WIB).

Rendahnya kepastian batas kawasan hutan dan non hutan (49,96%), Rendahnya penetapan batas kawasan tanah adat/ ulyat dimana hingga saat ini baru 1 (satu) tanah adat/ulyat yang ditetapkan, yakni Tanah Adat Badui, Banten (Kementerian PPN/ Bappenas. 2015: 9). Sepanjang tahun 2014 luasan konflik agrarian yang terjadi di seluruh wilayah Indonesia mencapai 2.860.977.07 hektar dimana konflik-konflik ini melibatkan sedikitnya 105.887 Kepala Keluarga (KK) (<http://kpa.or.id>, 2015/Dikutip 17/7/2018 Pukul: 14.45 WIB).

Konflik-konflik tersebut terjadi karena Indonesia menganut hukum pendafran tanah bertendensi negatif dimana meskipun seseorang telah memiliki tanda bukti kepemilikan hak atas tanahnya (sertipikat) yang telah mempunyai kekuatan hukum. Namun masih memiliki peluang untuk dipersoalkan oleh pihak lain yang juga memiliki alasan bukti hukum yang kuat (bisa dalam bentuk sertifikat dan alat bukti lainnya) yang diperoleh melalui sistem peradilan hukum tanah di Indonesia. Sengketa tanah ini juga terjadi akibat belum adanya dasar pendataan yang kuat untuk membuktikan tiap-tiap kepemilikan ha katas tanah

tersebut. Permasalahan ini dapat terselesaikan apabila faktor-faktor utama yang mempengaruhi kepastian hukum hak atas tanah dapat diperbaiki seperti cakupan peta dasar pertanahan, jumlah bidang bersertifikat, penetapan kepastian batas kawasan hutan dan non hutan untuk menghindari pemanfaatan lahan di kawasan hutan, penyelesaian kasus pertanahan serta penetapan batas tanah adat/ulyat (Kementrian PPN/ Bappenas, 2015).

Menyadari betapa pentingnya pendaftaran tanah untuk menjawab berbagai persoalan mengenai ketimpangan penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pemerintah Joko Widodo-Jusuf Kalla menempatkan Reforma Agraria (RA) sebagai prioritas Nasional yang ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Reforma Agraria dapat terwujud melalui pemberian aset dan akses maka Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN meluncurkan Program Prioritas Nasional yang kegunaanya untuk menyelesaikan pendaftaran tanah yaitu Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Program ini dituangkan dalam Peraturan Menteri No 12 tahun 2017 tentang PTSL dan Instruksi Presiden No 2 tahun 2018. Didalam Pasal 1 ayat (1) dijelaskan bahwa Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL 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 mengenai satu atau beberapa obyek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya. Adapun objek PTSL ini meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak, baik merupakan tanah aset Pemerintah/Pemerintah Daerah, tanah Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, tanah desa, Tanah

Negara, tanah masyarakat hukum adat, kawasan hutan, tanah obyek landreform, tanah transmigrasi, dan bidang tanah lainnya”.

Dalam pasal 2 (dua) mengenai PTSL juga dijelaskan bahwa:

“PTSL ini dilaksanakan desa demi desa di wilayah kabupaten dan kelurahan demi kelurahan di wilayah kabupaten dan kelurahan demi kelurahan diwilayah perkotaan yang meliputi semua bidang tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia”.

Tujuan dari program PTSL ini adalah 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 memberikan rasa aman kepada pemegang sertipikat tersebut. Selain itu, sertipikat tanah juga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat seperti yang diungkapkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN), Sofyan A. Djalil bahwa:

“Tanah yang memilki sertipikat tanah bukan aset mati. Karena sertipikat tanah itu berkaitan dengan *financial inclusion*. *Financial inclusion* adalah suatu kondisi dimana masyarakat bisa inklusif dalam lembaga keuangan modern “(<https://www.atrbpn.go.id/Diakses>, 20/8/2018).”

Sertipikat selain dapat meningkatkan perekonomian Negara, juga dapat mengurangi dan mencegah konflik pertanahan karena sertipikat tanah merupakan akhir dari kegiatan pendaftaran tanah. Pada awalnya pendaftaran tanah dimulai dari proses pengukuran serta pembuatan peta dasar yang merupakan gambaran dari suatu wilayah yang didalamnya memuat skala, legenda serta identitas lainnya. Peta dasar pertanahan ini juga merupakan *base map* dalam konsep *One Map Policy* atau satu peta kementerian ATR/BPN dimana manfaat yang akan dicapai melalui kebijakan *One Map Policy* akan mempermudah BPN dalam penyusunan perencanaan pemanfaatan ruan skala luas dengan dokumen Rencana Tata Ruang

yang terintegrasi sehingga akan mempermudah dan mempercepat proses penyelesaian konflik pemanfaatan lahan termasuk batas daerah seluruh Indonesia, mempercepat pelaksanaan program pembangunan kawasan maupun infrastruktur, mempercepat proses perizinan yang terkait dengan pemanfaatan lahan, mempermudah menggunakan peta mitigasi bencana, menjaga kelestarian lingkungan, hingga keperluan pertanahan dimana dapat ditingkatkannya kehandalan informasi terkait lokasi dari berbagai aktifitas ekonomi karena hal ini juga dapat memberikan kepastian usaha (<https://portal.ina-sdi.or.id/>Diakses pada 16 September 2018 pukul 15.32).

Maka agar tercapainya target tersebut Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ini telah memiliki target yang jelas untuk melakukan sertipikasian tanah diseluruh Indonesia yakni pada tahun tahun 2017 dengan target 5 juta bidang realisasi 5,4 juta bidang tanah. Pada tahun 2018 pemerintah menargetkan 7 juta bidang tanah dengan realisasi 9,3 juta bidang tanah . Tahun 2019 sebanyak 9 juta bidang dengan target realisasi 10 sampai 12 juta bidang tanah. Dengan adanya program pendaftaran sistematis lengkap (PTSL) diharapkan pada tahun 2025 seluruh bidang tanah dapat terdaftar dan bersertipikat. Karena sebelum tahun 2017 Kementrian ART/BPN setiap tahunnya hanya mampu mensertifikatkan tanah sebanyak 500.000 sampai dengan 800.000 bidang yang artinya membutuhkan waktu lebih dari 100 tahun untuk dapat mensertipikatkan tanah seluurh Indonesia (<https://www.atrbpn.go.id/>Diakses 20/11/2018).

Maka menjadi menarik bagi peneliti untuk melihat bagaimana implementasi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Badan

Pertanahan Nasional dan adakah kendala yang dihadapi dalam menjalankan program tersebut, serta strategi yang diambil untuk menjalankan program tersebut. Maka untuk memfokuskan penelitian ini peneliti akan melakukan di salah satu Provinsi yang ada di Indonesia yaitu Provinsi Aceh karena Aceh merupakan salah satu Provinsi yang menunjukkan peningkatan progres kegiatan PTSL ([www.skmpb.bpn.go.id/](http://www.skmpb.bpn.go.id/) Diakses 20/7/2018 Pukul: 20.15 WIB).

**Tabel 1.1 Rekapirulasi Progress PTSL Nasional**

No.	Tanggal	Rekapirulasi progress PTSL Nasional
1.	25 Juli 2018	32 dari 33 Provinsi di Indonesia
2.	8 Oktober 2018	21 dari 33 Provinsi di Indonesia
3.	9 September 2018	23 dari 33 Provinsi di Indonesia
4.	16 September 2018	23 dari 33 Provinsi di Indonesia
5.	26 September 2018	20 dari 33 Provinsi di Indonesia

Sumber: Skmpb BPN

Maka untuk memfokuskan penelitian mengenai implementasi program PTSL di Provinsi Aceh penulis memilih Kota Banda Aceh dan Kabupaten Aceh Selatan karena Kota Banda Aceh merupakan Ibukota dari Provinsi Aceh sedangkan Aceh Selatan merupakan Kabupaten Provinsi Aceh yang lokasinya berjarak 335 Km dari Ibukota provinsi, sehingga menjadi menarik bagi peneliti untuk mengetahui bagaimana implementasi program PTSL untuk wilayah provinsi Aceh. Adakah perbedaan dalam tahap-tahap pelaksanaan program PTSL di Provinsi Aceh khususnya wilayah Kota dan Kabupaten terutama mengenai antusias dan partisipasi masyarakat, kendala yang dihaadpi oleh tim pelaksana PTSL serta startegi yang diambil agar program PTSL di Provinsi tahun 2018 agar dapat berjalan sesuai target yang telah ditentukan.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka peneliti dapat merumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi program Badan Pertanahan Nasional (BPN) Provinsi Aceh dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)?
2. Strategi apasaja yang digunakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Provinsi Aceh dalam menjalankan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)?

## **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai oleh peneliti dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimana implementasi program Badan Pertanahan Nasional (BPN) Provinsi Aceh dalam pelaksanaan pendaftaran tanah melalui pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Provinsi Aceh dan adakah faktor-faktor yang menjadi menghambat penghambat atau kendala dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Provinsi Aceh, serta strategi yang diambil untuk melaksanakan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Provinsi Aceh.



### 1.3.2 Manfaat Penelitian

Kemudian manfaat dari hasil penelitian ini adalah diharapkan mampu menambah pengetahuan dan wawasan bagi peneliti untuk mendalami pengetahuan tentang bagaimana implementasi pelaksanaan program pendaftaran tanah melalui pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Provinsi Aceh dan strategi yang digunakan untuk melaksanakan program PTSL di Provinsi Aceh. Oleh karena itu, peneliti juga berharap bahwa penelitian ini mampu memberikan beberapa manfaat diantaranya yaitu:

- a. Adapun secara akademik hasil penelitian ini mampu memberikan pengetahuan bagi mahasiswa lainya, serta dapat memberikan pengembangan dari kajian implementasi pelaksanaan program pendaftaran tanah melalui pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sehingga dapat memberikan atau menyediakan bahan informasi dan *feedback* mengenai implementasi pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) khususnya di Provinsi Aceh.
- b. Secara Praktis

- 1) Bagi Pemerintah

Peneliti berharap penelitian ini dapat menjadi masukan dan saran serta pertimbangan yang mungkin dapat berpengaruh terhadap pengambilan keputusan oleh pemerintah yang berhubungan dengan pertanahan.

- 2) Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi dan wawasan baru yang membuat masyarakat mengerti dan memahami mengenai PTSL sebagai inovasi pemerintah untuk memberikan jaminan hukum atau kepemilikan tanah sehingga masyarakat memiliki bukti sah atas tanah sehingga konflik atas tanah dapat terminimalisir.