

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia dalam sistem hukum pertanahannya berpijak kepada 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.¹ Kelahiran UUPA 1960 telah melalui proses panjang yang memakan waktu selama 12 tahun dan merupakan manifestasi dari Pasal 33 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sekaligus merupakan cerminan dari adanya upaya dari pendiri Negara (*founding fathers*) Republik Indonesia saat itu untuk menata kembali ketimpangan struktur agraria yang ada sebagai akibat dari sistem corak produksi kolonialisme dan feodalisme menjadi struktur yang lebih adil.²

Sumber daya tanah dan sumber daya alam lainnya bukanlah milik satu golongan tertentu, namun kepunyaan kita semua sebagai bangsa. Kepada negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa dibebankan amanah

¹Arie S. Hutagalung dalam Haris, A. 2005, *Pengaruh Penatagunaan Tanah terhadap Keberhasilan Pembangunan Infrastruktur dan Ekonomi*, Perencanaan Pembangunan, hal. 5.

² Ya'kub, A. 2004, *Agenda Neoliberal: Menyusup Melalui Kebijakan Agraria di Indonesia*, Jurnal Analisis Sosial, hal. 49-50.

untuk mengatur penggunaan tanah bagi kemakmuran seluruh komponen bangsa dan bukan kelompok tertentu. Amanah yang tersurat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengandung dasar dan sekaligus arahan bagi politik pembangunan hukum pertanahan dan sumber daya alam lainnya. Amanah tersebut kemudian dijabarkan dengan semangat yang konsisten dan progresif ke dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria, yang disebut juga dengan Undang – Undang Pokok Agraria (UUPA). Penjabaran ke dalam UUPA masih dalam tataran asas – asas hukum yang harus dikembangkan ke dalam berbagai peraturan pelaksanaan yang lebih konkret sehingga dapat lebih operasional untuk meningkatkan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.³

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia melalui Ketetapan MPR Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam mengamanatkan perlu adanya pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang mendasarkan prinsip – prinsip kesatuan bangsa, supremasi hukum, demokrasi, keadilan, menghargai hak – hak hukum adat, keseimbangan hak dan kewajiban antara negara, pemerintah dengan rakyat. Penjabaran otentik terdapat dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) berisi peraturan dasar memuat hal – hal pokok tentang dasar

³ Ismail, N. 2012, *Arah Politik hukum pertanahan dan perlindungan kepemilikan tanah masyarakat*, Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, 1(1), hal. 35.

dan arah kebijakan politik hukum agraria nasional, khususnya hubungan manusia dengan tanah yang berisi hak dan kewajiban warga negara dan negara.⁴

Populisme merupakan politik agraria yang terkandung dalam UUPA, yang mengakui hak individu atas tanah. Akan tetapi, hak atas tanah tersebut juga memiliki fungsi social. Populisme dijalankan bukan dengan kekuasaan sentral pada pemerintah saja melainkan desentralisasi kekuasaan politik melalui partisipasi organisasi petani. Hal ini wajar karena Negara seperti yang tercantum dalam UUD 1945 juga memberikan peranan yang demikian tercermin dalam upaya memajukan kesejahteraan sosial. Penggunaan wewenang untuk mencapai kesejahteraan rakyat tidak boleh hanya mensejahterahkan sebagian rakyat. Kesejahteraan itu rata dan merata maka tiap – tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.⁵

Walaupun politik agraria dalam UUPA mengakui hak individu atas tanah dengan tidak mengindahkan fungsi sosial dan sebagai panduan pembangunan agraria di Indonesia, namun pembangunan agraria Indonesia seperti kembali kepada fase seperti era Kolonial Belanda karena kuatnya kebijakan harga (*price policy*), sistem produksi dan ketimpangan sistem distribusi resorsis

⁴ Erwiningsih, W. 2009, *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara atas Tanah Menurut UUD 1945*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, hal. 120-121.

⁵ Hajati, S. 2003, *Pengaturan Hak Atas Tanah dalam Kaitannya Dengan Investasi* (Doctoral dissertation, Universitas Airlangga), hal. 50-51.

sektor pertanian yang dalam kurun waktu panjang tak terjangkau oleh kebijakan negara. Lahirnya Undang – Undang Penanaman Modal Asing memberikan akses kepada perusahaan – perusahaan asing untuk kembali bisa menguasai tanah dan mendirikan perusahaan – perusahaannya di Indonesia yang kembali berdampak terhadap ketimpangan kepemilikan tanah di Indonesia. Ketimpangan kepemilikan tanah yang kembali lahir sejak orde baru bertahan hingga sekarang. Sebagai catatan, PT. Sinarmas yang merupakan sebuah perusahaan perkebunan di Indonesia memiliki 2.309.511 ha luas tanah. Sedangkan 14,21 juta KK petani hanyalah memiliki 0,5 ha tanah bahkan 5 juta lainnya tidak memiliki tanah alias berprofesi sebagai buruh tani.⁶

Kebijakan lebih lanjut politik agraria setelah diterbitkannya undang – undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pelaksanaan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Tujuannya antara lain adalah jelas dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan sebesar – besarkemakmuran rakyat, yaitu penguatan hak – hak atas tanah dan akses tanah kepada masyarakat. Dalam meningkatkan pelayanan di bidang pertanahan dan dalam rangka

⁶ Sianturi, R. E. Y. 2018, *Politik Pembangunan Agraria Regim Jokowi-Jusuf Kalla (Kebijakan Tanah Objek Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial)*, Repositori Institusi Universitas Sumatera Utara, hal. 4.

pemberian kepastian hak, pemerintah telah membuat kebijakan percepatan pensertipikatan tanah melalui kegiatan sertipikasi massal secara PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria). Kebijaksanaan ini dimaksudkan agar setiap masyarakat golongan ekonomi lemah dapat memiliki sertipikat hak atas tanah dengan biaya lebih murah, dalam rangka untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah. PRONA merupakan kegiatan yang diselenggarakan pemerintah dibidang pertanahan dengan suatu subsidi di bidang pendaftaran tanah pada khususnya, yang berupa pensertipikatan massal dalam rangka membantu golongan ekonomi lemah. Pelaksanaan PRONA ini, merupakan usaha dari pemerintah untuk memberikan rangsangan dan partisipasi kepada pemegang hak atas tanah agar mau melaksanakan sertipikat hak atas tanahnya dan berusaha membantu menyelesaikan sengketa – sengketa tanah yang bersifat strategis dengan jalan memberikan kepada masyarakat tersebut fasilitasi dan kemudahan serta pemberdayaan organisasi dan sumber daya manusia.⁷

Setelah adanya agenda reforma agraria dengan penguatan hak kepada rakyat melalui kemudahan untuk memperoleh sertifikat bagi rakyat melalui program PRONA/Sertipikasi massal, maka lahirlah Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) melalui Ketetapan MPR Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam

⁷ Arifin, F. S. 2008. *Pembaruan Agraria Nasional (PAN) dengan Program Sertipikasi Tanah Melalui Prona Guna Menyukkseskan Tertib Administrasi Pertanahandi Kabupaten Pemalang* (Doctoral dissertation, Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro), hal. 36-37.

Ketetapan MPR Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam ketetapan MPR Nomor IX tahun 2001 Pasal 2, disebutkan bahwa: *“Pembaharuan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agrarian, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastiandan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia”*. Arah kebijakan pembaharuan agraria nasional tersebut sebagaimana Pasal 6 Ketetapan MPR Nomor IX Tahun 2001 antara lain :

1. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang – undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang – undangan yang didasarkan pada prinsip – prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini.
2. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*land reform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan.
3. Menyenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah

secara komprehensif sistematis dalam rangka pelaksanaan *land reform*.

4. Menyelesaikan konflik – konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip – prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini.
5. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik – konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.
6. Mengupayakan pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik - konflik sumber daya agraria yang terjadi.

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

Salah satunya yaitu meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan pelatihan dengan program "Indonesia Pintar"; serta peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan program "Indonesia Kerja" dan "Indonesia Sejahtera" dengan mendorong *land reform* dan program kepemilikan tanah seluas 9 juta hektar, program rumah kampung deret atau rumah susun murah yang disubsidi serta jaminan sosial untuk rakyat di tahun 2019.⁹

Aktualisasi nawacita dalam *land reform* tersebut dapat dilihat dalam yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan program tersebut. Adanya program dari pemerintah pusat pada tahun 2017 yang berkaitan dibidang pertanahan mengenai pemberian sertifikat kepada masyarakat dengan cara pendaftaran tanah secara sistematis yang mana lahirnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menjadi pedoman dalam penyelenggaraan program ini. Dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan

⁸Sianturi R. E. Y, *Op.Cit*, hal. 6.

⁹Kompas, 2014, "Nawa Cita" 9 (*Sembilan*) *Agenda Prioritas Jokowi – Jusuf Kalla*, (Online), (<https://nasional.kompas.com/read/2014/05/21/0754454/Nawa.Cita.9.Agenda.Prioritas.Jokowi-JK>, di akses pada tanggal 4 Agustus 2018).

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap 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.¹⁰

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

¹⁰ Martati, A., & Karjoko, L. 2018, *Implementasi Asas Akuntabilitas Dalam Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*, Jurnal Repertorium, 5(1), hal. 36

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 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 Pertahanan Nasional Tahun

¹¹Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. 2018, *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 4 Agustus 2018)

2015 – 2019 menunjukkan bidang tanah yang telah dilegalisasi tahun 2010 – 2014 sebanyak 5.006.897 bidang.¹² Berdasarkan 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

Kedudukan BPN sebagai satu – satunya lembaga atau institusi yang diberikan kewenangan untuk mengemban amanah dalam mengelola bidang pertanahan diakui secara normatif melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 85 Tahun 2009 Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dalam Pasal 2 Perpres Nomor 85

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. 2017, *Prona Bukan Bagi – Bagi Sertifikat*, (online), (<https://jatengprov.go.id/publik/prona-bukan-bagi-bagi-sertifikat/>, diakses pada tanggal 05 Agustus 2018).

Tahun 2009 Perubahan atas Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional dijelaskan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) melakukan tugas Pemerintahan dibidang Pertanahan secara Nasional, Regional, dan Sektorial. Sebagai badan tunggal yang mengurus mengenai masalah Pertanahan di Indonesia, Badan Pertanahan Nasional juga memiliki fungsi sebagaimana dalam Pasal 3 huruf (n) Perpres Nomor 85 Tahun 2009 perubahan atas Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional bahwa Badan Pertanahan Nasional memiliki fungsi pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara, dan konflik di bidang Pertanahan.¹⁵

Karanganyar merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah yang terletak antara 1100 40'' -1100 70'' Bujur Timur dan 70 28'' – 70 46'' Lintang Selatan dengan luas wilayah adalah 77.378,64 Hektar yang terdiri atas tanah sawah 22.459,80 Hektar dan luas tanah kering 54.917,84 Hektar. Tanah sawah terdiri dari irigasi teknis 12.918,37 Hektar, non-teknis 7.586,58 Hektar, dan tidak berpengairan 1.955,61 Hektar. Sementara itu luas tanah untuk pekarangan/bangunan 21.213,99 Hektar dan luas untuk tegalan/kebun 17.836,49 Hektar di Kabupaten Karanganyar dan terdapat hutan Negara seluas 9.729,50 Hektar dan perkebunan seluas 3.251,50 Hektar.¹⁶

¹⁵Wowor, F. 2014, *Fungsi Badan Pertanahan Nasional Terhadap Penyelesaian Sengketa Tanah*, LEX PRIVATUM, 2 (2), hal. 9.

¹⁶ Pramesti, M. 2017, *Pola Distribusi Pendapatan Masyarakat di Kabupaten Karanganyar pada Tahun 2016* (Doctoral dissertation, Universitas Sebelas Maret), hal. 54.

Berkaitan dengan pendaftaran tanah, Karanganyar merupakan daerah rintisan awal pelaksanaan Program Larasita. Dimulai pada tahun 2006, ternyata sambutan masyarakat mengenai Larasita sangat bagus. Tahun pertama, jumlah masyarakat yang mendaftarkan sertifikat melalui Larasita mencapai 8000 pemohon dimana jumlah ini jauh meningkat dari tahun sebelumnya yang hanya 2000 pemohon.¹⁷ 10 (sepuluh) tahun setelah program Larasita tersebut diluncurkan, pemerintah pusat melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional (BPN) menginstruksikan percepatan pendaftaran tanah sebagaimana Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di seluruh wilayah Republik Indonesia. Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar merespon dengan mengoptimalkan sumber daya yang ada untuk memenuhi target program PTSL sebagaimana Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Karanganyar, Priyanto, menargetkan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) tahun 2018 dengan target 45.000 bidang. Sasaran PTSL yang awalnya terdapat di 16 desa, kini bertambah menjadi 25 desa di 8 Kecamatan se-Kabupaten Karanganyar. Namun, hingga akhir Juli 2018, BPN

¹⁷ Zulfianti, A. 2010, *PROGRAM LARASITA (Studi Evaluasi Efektivitas Program Larasita oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar terhadap Peningkatan Pelayanan Pertanahan di Kabupaten Karanganyar)* (Doctoral dissertation, Universitas Sebelas Maret), hal. 7.

sudah menyelesaikan 15.000 bidang atau sekitar 30 persen dari target sebanyak 45.000 bidang.¹⁸

Percepatan pendaftaran tanah di Kabupaten Karanganyar menjadi tugas utama dari pemerintah untuk mencapai target yang telah ditetapkan, mengingat Kabupaten Karanganyar memiliki daerah yang jauh terpisah dari pusat kota dan beberapa diantaranya memiliki medan yang relative sulit dijangkau karena jalannya yang berliku – liku. Sedangkan untuk daerah Tawangmangu, terkenal merupakan daerah pegunungan terjal dengan jalan yang berliku – liku serta rawan longsor. Keberadaan daerah – daerah ini yang jauh dari pusat kota tentunya menjadi masalah tersendiri bagi warga apabila ingin mengurus persoalan administrasi kependudukan. Selain jauh dan memakan waktu, penyebaran informasi administrasi kepada mereka pun juga terbatas.¹⁹Oleh karena itu, program PTSL diharapkan mampu dalam mempercepat sertifikasi tanah guna mencegah dan menanggulangi konflik – konflik pertanahan yang acap kali bergulir di masyarakat dengan pelayanan yang cepat, mudah dan efisien.

Selain Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Sukoharjo juga termasuk daerah di Provinsi Jawa Tengah yang serius dalam merelalisasikan program pendaftaran tanah. Dalam sosialisasi sistem pendaftaran tanah Kabupaten

¹⁸Tribunnews. 2018, *BPN Karanganyar Targetkan 45 Ribu PTSL Selama Tahun 2018*. (online), (<http://solo.tribunnews.com/2018/08/01/bpn-karanganyar-targetkan-45-ribu-pts-l-selama-tahun-2018>, diakses pada tanggal 5 Agustus 2018)

¹⁹ Zulfianti, A, *Op.Cit.*, hal. 8.

Sukoharjo Tahun 2011 oleh bagian Pemerintahan Setda Kabupaten Sukoharjo dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo memaparkan bahwa terdapat permohonan pendaftaran tanah pertama kali di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo rata – rata per tahun 2.500 bidang, sehingga untuk menyelesaikan pendaftaran bidang – bidang tanah tersebut perlu waktu 40 tahun. Untuk itu, diperlukan sosialisasi terhadap sistem dan prosedur pendaftaran tanah yang ada pada Badan Pertanahan Nasional.²⁰ Memasuki era kepemimpinan Jokowi – JK, terjadi percepatan pendaftaran terhadap tanah sebagai bagian dari program Nawacita. Hal tersebut dibuktikan dari yang sebelumnya rata – rata pendaftaran tanah sebanyak 2.500 bidang per tahun menjadi lebih dari 15.200 bidang tahun 2017 yang didukung oleh program percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) dan untuk tahun 2018 ini, BPN ditargetkan menyelesaikan sertifikat untuk 11.000 bidang tanah dengan sasaran di 15 desa di Kabupaten Sukoharjo.²¹

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

²⁰Setyaningsih, R., Lestari, H., & Maesaroh, M. 2013, *Studi Kinerja Organisasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo*, Journal of Public Policy and Management Review, 2 (2), hal. 3

²¹Radio Republik Indonesia. (2017). *Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sukoharjo Tahun 2017 Selesaikan Sertifikat Tanah sebanyak Lima Belas Ribu Dua Ratus Bidang Tanah*. (online), (http://rri.co.id/surakarta/post/berita/490958/daerah/bpn_sukoharjo_tahun_2017_selesaikan_sertifikat_sebanyak_15200_bidang.html) diakses pada tanggal 5 September 2018)

masyarakat untuk mempermudah proses mendapatkan sertifikat hak milik atas tanah. Penelitian ini berusaha untuk mengkaji upaya pemerintah Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo melalui Badan Pertanahan Nasional dalam mencapai target percepatan sertifikasi tanah dan implikasinya terhadap masyarakat.

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana kebijakan sertifikasi tanah pada era sekarang ?
2. Bagaimana implikasi kebijakan sertifikasi tanah terhadap kesejahteraan masyarakat ?

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.²²Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

²² Soekanto, S., & Mamudji, S. 2007. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum*, hal. 118-119.

1. Tujuan Objektif

- a. Untuk mengetahui kebijakan sertifikasi tanah oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo; dan
- b. Untuk mengetahui implikasi dari program sertifikasi yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo terhadap masyarakat.

2. Tujuan Subyektif

- a. Untuk memperoleh data sebagai bahan utama penyusunan penulisan hukum guna memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan di bidang ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta; dan
- b. Untuk menambah wawasan penulis dalam mendukung pengembangan keilmuan di bidang hukum.

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.²³Salah satu faktor pemilihan masalah dalam penelitian ini adalah bahwa hasil penelitian ini

²³ Mezak, M. H. 2006. *Jenis, Metode dan Pendekatan Dalam Penelitian Hukum*. Law Review: Fakultass Hukum Universitas Harapan, 5 (3), hal. 95.

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.²⁴ Adapun manfaat yang diharapkan penulis dari penelitian ini antara lain:

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan kontribusi ilmiah mengenai progresifitas dan konstitusi hukum di Indonesia juga sebagai sumbangan pemikiran bagi pengembangan pengetahuan ilmu Hukum khususnya Hukum Tata Negara; dan
- b. Untuk memberikan sumbangan ilmu pengetahuan bagi masyarakat pada umumnya dan mahasiswa pada khususnya tentang pelaksanaan program Percepatan Pendaftaran Tanah Lengkap Sistematis di Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo.

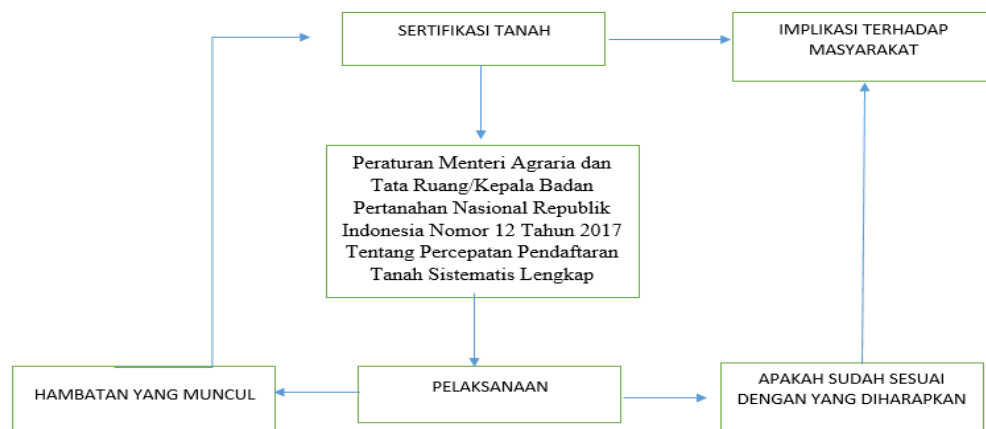
2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan masukan bagi lembaga dan pihak yang terkait dalam hal pendaftaran tanah dan/atau sertifikasi tanah; dan

²⁴ 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.

- b. Sebagai informasi bagi masyarakat dan kalangan hukum mengenai hukum pertanahan untuk dapat dipelajari lebih lanjut

E. Kerangka Pemikiran



F. 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.²⁵ Metode penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa

²⁵ Soerjono dan Abdurrahman, 2003. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Rineka Cipta. hal. 106.

gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya.²⁶ Metodologi penelitian merupakan ilmu mengenai jenjang-jenjang yang harus dilalui dalam suatu proses penelitian.²⁷ Metode penelitian dalam penulisan ini dapat diperinci sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian empiris atau *socio – legal research* yaitu penelitian yang mengkaji hukum dalam realitas atau kenyataan di dalam masyarakat.²⁸ Penelitian ini dapat dimasukkan dalam kategori penelitian hukum empiris atau *socio – legal research* 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 Percepatan Sertifikasi Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo. 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 –

²⁶ Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono. 2004. *Metode Penelitian Hukum*. Surakarta: Surakarta Muhammadiyah University Press. hal. 1.

²⁷ Rianto, A. 2004. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Jakarta: Granit, hal. 1.

²⁸ Pengelola Penulisan Hukum dalam 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. 6.

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.²⁹ 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 penulis akan mendeskripsikan tentang pelaksanaan Program Percepatan Sertifikasi Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di tiga tempat yaitu Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Karanganyar, Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sukoharjo dan Perpustakaan. Lokasi penelitian di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten

²⁹ Soerjono dan Abdul Rahman. *Op.Cit.*,hal. 23.

Sukoharjo dilakukan untuk mendapatkan data – data yang terkait program sertifikasi tanah yang dilakukan selama ini termasuk didalamnya yaitu keseuaian target dan hasil yang ingin dicapai. Lokasi penelitian di perpustakaan antara lain Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Surakarta dengan melakukan studi kepustakaan untuk memperoleh bahan – bahan yang dibutuhkan.

4. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian non – doctrinal atau *socio – legal research* pendekatan penelitian dapat menggunakan salah satu dari empat macam paradigma yaitu *positivisme*, *postpositivisme*, *critical theory*, dan *konstruktivisme*.³⁰ Pendekatan penelitian dalam penulisan hukum ini menggunakan paradigma konstruktivisme yaitu paradigma yang menekankan empati dan interaksi dialektik antara peneliti dan responden untuk merekonstruksi realitas yang diteliti melalui metode–metode kualitatif seperti *participant observation*. Kriteria kualitas penelitian dengan paradigma konstruktivisme akan menentukan sejauh mana temuan tersebut merupakan refleksi otentik dari realitas dihayati oleh para pelaku sosial.

³⁰ Pengelola Penulisan Hukum dalam Nurhayati, N. *Op. Cit.*, hal. 6.

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.³¹Jenis 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 – 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:³²

³¹ *Ibid*, hal. 7.

³² Soekanto, S., & Mamudji, S. *Op .Cit.*, hal. 24.

- 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 Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo yang berkaitan dengan hal – hal pelaksanaan Program Percepatan Sertifikasi Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo..

b. Sumber Data Sekunder

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 Percepatan 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.³³ Berdasarkan pendekatan penelitian yaitu dengan

³³Soerjono dan Abdurrahman. *Op.Cit.*, hal. 46.

menggunakan paradigma konstruktivisme, teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan studi lapangan yaitu dengan wawancara dan studi dokumen.³⁴ Dalam rangka 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.³⁵ Wawancara dilakukan terhadap narasumber, yaitu petugas pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo.

³⁴ Pengelola Penulisan Hukum dalam Nurhayati, N, *Op.cit.*, hal. 7.

³⁵ Amiruddin dan H. Zainal Asikin. 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal. 82.

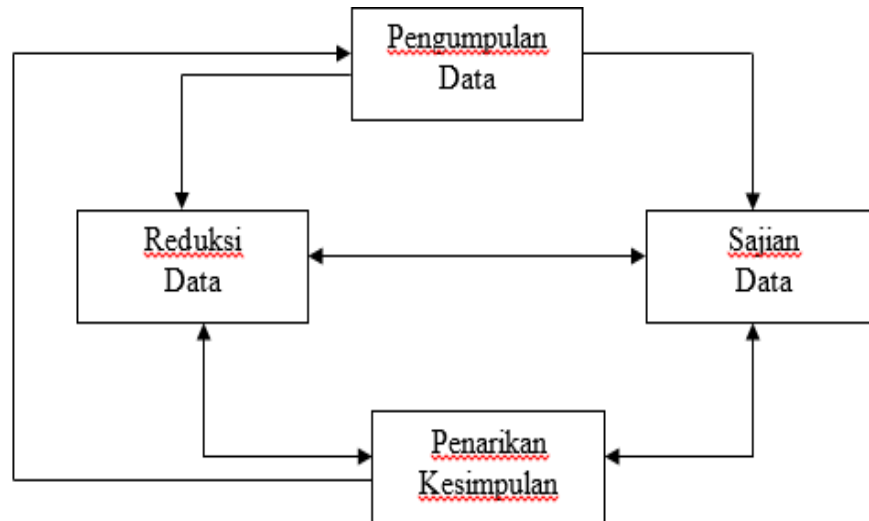
b. Studi Kepustakaan

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 Percepatan 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. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan model analisis interaktif (*interaktif model of analisis*), yaitu data yang dikumpulkan akan dianalisa melalui tiga tahap, yaitu, mereduksi data, menyajikan data dan menarik kesimpulan. Model ini dilakukan suatu proses siklus antar tahap – tahap, sehingga data – data yang terkumpul akan berhubungan dengan satu sama lain dan yang benar mendukung penyusunan laporan penulisan.³⁶Berikut ilustrasi bagan dari tahap analisa data:

³⁶ Sutopo, H. B. 2002, *Metodologi penelitian kualitatif*, hal. 35



Gambar 1 : Model Analisis Interaktif

Komponen tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Pengumpulan data adalah proses dimana penulis mencari data dan mencatat semua data yang masuk;
- b. Reduksi data adalah proses pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan – catatan di lapangan.
- c. Sajian data adalah sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan yang dapat berupa data kasar seperti jenis matrik, skema, gambar, tabel, dan sebagainya; dan
- d. Penarikan kesimpulan adalah proses dimana penulis menyimpulkan apa yang sudah diketahui sebelumnya.