

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Menciptakan kesejahteraan umum guna tercapainya tujuan negara tentunya harus diimbangi dengan perkembangan pembangunan.⁵ Pertanian, pembangunan, perumahan dan pemukiman merupakan kebutuhan dasar manusia.⁶ Tanah dalam kehidupan manusia memiliki nilai strategis karena menyangkut aspek ekonomi, sosial, budaya, politik, pertahanan-keamanan dan aspek hukum.⁷ Ketentuan Pasal 4 Ayat (1) Nomor 5 Tahun 1960 tentang (UUPA), tanah merupakan permukaan bumi. Tanah berperan penting dalam proses pembangunan nasional, sehingga pengelolaan dan kedudukan hukumnya diatur secara khusus. Sebagai sumber kehidupan tanah memiliki fungsi ganda, yakni sebagai aset sosial dan sosial ekonomi. Tanah menjadi perekat dalam kehidupan bermasyarakat dan menciptakan kesatuan sosial sedangkan tanah sebagai aset ekonomi atau modal, tanah berperan penting sebagai faktor produksi dalam kegiatan pembangunan. Pengelolaan tanah dilakukan secara optimal, untuk menciptakan kesejahteraan rakyat serta

⁵ Wahyu Adi Mudiparwanto dan Ade Gunawan, “Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur”, *Diversi Jurnal Hukum*, Vol. 8, No. 1, (2022): 111-138. DOI: 10.32503/diversi.v8i1.1963

⁶ Mubarrak, M. Z., Matutu, T. C. M. P. D., & Joko Susilo. (2025), Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Rumah Susun:Ketahanan Nasional Berbasis Pembangunan Berkelanjutan Studi Kota Yogyakarta. *Jurnal Adijaya Multidisplin*, 3(02) 198-216, Diambil dari <https://e-journal.naureendigiton.com/index.php/jam/article/view/1771>.

⁷ Agum Gumelar, *Reformasi Pertanahan*, (Bandung: Mandar Maju, 2002).

memastikan keberlanjutan dan kelestarian lingkungan tetap terjaga.⁸

Pertumbuhan jumlah penduduk, kelangkaan dan penurunan kualitas lahan, alih fungsi tanah, serta meningkatnya konflik pemanfaatan tanah antarsektor pembangunan di berbagai tingkatan, ditambah dengan masalah kemiskinan, terbatasnya lapangan kerja, ketimpangan akses terhadap penguasaan dan pemanfaatan tanah, serta semakin terpinggirkannya hak-hak masyarakat hukum adat, menjadi tantangan serius dalam pengelolaan sumber daya agraria (Sumardjono, 2001).⁹ Oleh karena itu, perlu upaya untuk menjamin adanya kepastian hukum terkait kepemilikan tanah, maka pendaftaran resmi atas setiap bidang tanah menjadi suatu keharusan. Status tanah adat maupun tanah yang belum mengalami konversi status hukum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. . Contohnya yaitu dokumen girik yang berupa surat pajak atas hasil bumi yang menunjukkan penguasaan fisik terhadap tanah, namun tidak memiliki kekuatan hukum sebagai alat bukti kepemilikan yang sah menurut hukum pertanahan nasional.¹⁰ Dalam Pasal 3 Nomor 2 Tahun 1962 tentang Surat Pajak Hasil Bumi ditegaskan bahwa dokumen seperti *letter C* memiliki kedudukan sebagai alat bukti permulaan yang dapat dijadikan dasar untuk melakukan permohonan penerbitan sertifikasi

⁸ Jayadi Setiabudi, *Panduan Lengkap Mengurus Tanah Rumah Serta Segala Perizinannya*, (Yogyakarta: Buku Pintar, 2013).

⁹ Mubarrak, M. Z., Matutu, T. C. M. P. D., & Joko Susilo.

¹⁰ Barikli Mubarak, “Kekuatan *Letter C* Sebagai Alat Bukti Kepemilikan Tanah Dalam Kasus *Ara dkk* Melawan Perum Perhutani Di Hubungkan Dengan Undang - Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 Juncto Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah”, Universitas Pasundan, 2024.

t tanah sesuai ketentuan hukum, namun tidak serta-merta membuktikan kepemilikan yang sah menurut hukum.¹¹ Akibat penggunaan dokumen yang belum resmi ini terjadi ketidakpastian status hukum kepemilikan tanah. Dokumen tersebut sering kali menjadi sumber sengketa para pihak yang saling mengklaim hak atas tanah yang sama. Upaya untuk mengurangi potensi sengketa diperlukan legalitas yang pasti terkait hak atas tanah yang diakui secara resmi oleh hukum.

Kepemilikan sertifikat ini berfungsi sebagai bukti legal yang sah, akurat, dan tidak dapat diganggu gugat, serta menjadi dasar yang kuat dalam pengakuan hukum atas kepemilikan tanah oleh setiap warga masyarakat.¹² Upaya mengatasi permasalahan terkait kepemilikan tanah, setiap tanah wajib didaftarkan secara resmi. Pendaftaran tanah menjadi proses administratif yang diselenggarakan oleh pemerintah secara berkesinambungan, tertib, dan terorganisir, yang mencakup pengumpulan hingga pemeliharaan data fisik maupun legal atas tanah. Data itu kemudian disusun dalam bentuk peta dan daftar yang menjelaskan bidang-bidang tanah, mencakup pula penerbitan surat sebagai bukti hak kepemilikan, hak milik atas unit rumah susun, dan berbagai hak lainnya yang melekat pada tanah. Terdapat 2 jenis pendaftaran tanah yaitu

¹¹ *Ibid*, hal. 22.

¹² Ainaya Qalbina Putri, "Analisis Hukum Terhadap Rendahnya Kesadaran Masyarakat Untuk Mensertifikatkan Tanah Di Desa Ketilengsingolelo Kabupaten Jepara", Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2022.

pendaftaran tanah sistematis dan sporadic.¹³

Pendaftaran sistematis merujuk pada proses pendaftaran yang dilakukan secara serentak terhadap seluruh objek tanah yang belum terdaftar dalam suatu wilayah desa atau kelurahan tertentu. Sedangkan, pendaftaran sporadik adalah pendaftaran yang dilakukan secara individu terhadap satu atau lebih bidang tanah dalam suatu wilayah, yang umumnya dilaksanakan berdasarkan inisiatif dari pemilik tanah tersebut. Ketentuan Pasal 9 Ayat (1) UUPA, yang menetapkan kewajiban pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah sebagai upaya untuk memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan hukum yang berlaku kepada masyarakat. Proses pendaftaran tanah tidak hanya berfungsi sebagai prosedur administratif, tetapi juga sebagai instrumen perlindungan terhadap hak atas tanah yang diakui secara sah menurut ketentuan hukum yang berlaku.

Pemerintah pusat melalui program Nawacita yang memuat sembilan prioritas utama menggagas kemudahan bagi masyarakat dalam mengurus sertifikat tanah sebagai bukti hak kepemilikan. Langkah tersebut direalisasikan melalui penerbitan Permen Nomor 1 Tahun 2017, yang merupakan amandemen dari Permen Nomor 35 Tahun 2016 mengenai Percepatan Pelaksanaan PTSL.¹⁴

¹³ Yulia Rumanti, "Peranan Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara Dalam Proses Pendaftaran Tanah di Kabupaten Bolang Mongondow Sulawesi Utara", UNDIP, 2010.

¹⁴ Ahmad Faiz Akbar, "Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) untuk Mewujudkan Kepastian Hukum Pemegang Hak di Wilayah Kabupaten Kendal", Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2024.

Program PTSL menjadi proses awal pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak untuk seluruh objek tanah dalam satu wilayah administratif, seperti desa atau kelurahan. Kegiatannya mencakup pengumpulan data fisik dan yuridis, serta verifikasi keabsahan data tersebut sebagai dasar dalam pendaftaran hak atas tanah.¹⁵ Badan program ini merupakan lanjutan dan pengembangan dari program sebelumnya, yakni PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria), yang dinilai belum berhasil mencapai target pendftaran tanah secara menyeluruh.¹⁶ Tujuan utama dari pelaksanaan PLST, untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Program ini dijalankan dengan mengedepankan prinsip-prinsip pelaksanaan yang sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata, transparan, dan akuntabel.¹⁷ PTSL tidak sekedar menjamin status hukum atas tanah yang belum terdaftar, tatapi juga berkontribusi dalam menciptakan sistem pertanahan yang adil, terstruktur, dan mampu mandorong kestabiilan sosial maupun ekonomi di tengah masyarakat. Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sstematis dan menyeluruh, pelaksanaan PTSL menjadi solusi penting dalam menanggulangi persoalan ketidakjelasan hukum yang selama ini disebabkan

¹⁵ Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 501)

¹⁶ Isdiyana Kusuma Ayu, “Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Batu”, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 31, No. 3, (Oktober 2019): 339-350. DOI: 10.22146/jmh.41560

¹⁷ Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 501)

oleh penggunaan dokumen tidak resmi.

Kabupaten Bantul menjadi wilayah yang turut secara aktif melaksanakan Program PTSL. Luas wilayah Kabupaten Bantul adalah 506,85 Km², terdiri dari 17 kecamatan yang dibagi menjadi 75 desa dan 933 pedukuhan. Kabupaten Bantul sudah ikut program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sejak tahun 2017. Penentuan lokasi untuk beberapa kalurahan yang bersurat atau mengajukan permohonan PTSL ini dengan catatan bahwa kalurahan sudah siap dengan berkasnya terlebih dahulu sesuai dengan target yang telah disepakati bersama. Selain itu, persyaratan yang terkait dengan permohonan harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku, apalagi saat ini obyek bidang PTSL rata-rata merupakan obyek bidang yang berasal dari waris sehingga memerlukan dokumen yang lebih banyak. Berdasarkan data yang ada pada tahun 2024, dari total luas wilayah sekitar 54.370 hektar dengan estimasi sebanyak 754.275 bidang tanah, tercatat bahwa sekitar 689.448 bidang tanah telah terdaftar dan memperoleh sertifikat. Hal ini menunjukkan bahwa masih terdapat sekitar 64.827 bidang tanah yang belum terdaftar secara resmi.¹⁸

Tahun 2025 pada wilayah Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul mendapat target hanya 1.000 bidang tanah untuk beberapa kalurahan. Hal tersebut menunjukkan bahwa target tahun 2025 PTSL belum dapat diselesaikan dengan

¹⁸ Admin, “Dari Target 1500, Sebanyak 906 Sertifikat Di Serahkan BPN Bantul”, bantulkab.go.id, 30 Desember 2024, Di Akses pada Tanggal 2 Maret 2025 Pukul 09.50 WIB. <https://bantulkab.go.id/berita/detail/6797/dari-target-1500--sebanyak-906-sertipikat-ptsl-telah-diserahkan-bpn-bantul.html>

maksimal. Melihat kondisi tersebut, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana implementasi program PTSL di Kabupaten Bantul dan faktor pendukung maupun penghambat implementasi program PTSL di Kabupaten Bantul.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut penelitian merumuskan masalah didalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana implementasi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Bantul?
2. Apa yang menjadi penghambat dan pendukung pada implementasi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Bantul?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian diatas,terdapat tujuan meliputi:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implmentasi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis yang menjadi faktor penghambat dan pendukung program pada program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Bantul.

D. Orisinalitas Penelitian

Dalam penulisan karya ilmiah perlu keaslian maka salah satu indikator utama dalam menilai kualitas suatu karya ilmiah yaitu keaslian karya ilmiah.

Upaya untuk memastikan bahwa karya yang disusun merupakan hasil pemikiran dan penelitian pribadi, bukan sekadar salinan dari karya orang lain. Untuk mempertahankan orisinalitas tersebut, penulis disarankan untuk mengkaji tiga hingga lima penelitian sebelumnya yang memiliki topik serupa. Karya-karya terdahulu ini tidak hanya memperkuat dasar teori dan kerangka berpikir, tetapi juga berfungsi sebagai pembanding untuk menunjukkan keunikan serta kontribusi dari penelitian yang dilakukan. Dengan cara ini, orisinalitas karya ilmiah tetap terjaga dan dapat dipertanggungjawabkan dalam ranah akademik.

1. Penelitian oleh Akbar dengan judul “Tinjauan Hukum Ekonomi Syariah Terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) (Studi Kasus Badan Pertanahan Nasional Kota Palu)”, yang diterbitkan pada tahun 2022. Terdapat kesamaan pada penelitian ini, yaitu membahas mengenai Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Perbedaan fokus pembahasan, pada penelitian sebelumnya lebih tertuju pada perspektif hukum ekonomi Syariah terkait pelaksanaan PTSL di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Palu sedangkan dengan penelitian penulis yaitu fokus penelitian pada implementasi program PTSL di kabupaten Bantul serta membahas mengenai faktor pendukung dan penghambat program PTSL sehingga belum dapat selesai sampai saat ini. Kemudian perbedaan selanjutnya tertuju pada hasil penelitian, hasil penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa menurut hukum syariah, segala sesuatu yang ada di bumi ini adalah milik Allah SWT,

yang memberikan kuasa kepada manusia untuk memanfaatkannya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Kepemilikan tanah diatur untuk mengoptimalkan pemanfaatan tanah, baik untuk kebutuhan sekunder maupun tersier, serta pengelolaan dan pendistribusian tanah tersebut sedangkan penelitian penulis menghasilkan kepastian hukum mengenai implementasi program PTSL berjalan sesuai dengan peraturan yang berlaku dan sesuai prosedur, dan juga menjawab faktor penghambat dan pendukung program PTSL Di Kabupaten Bantul. Perbedaan selanjutnya yaitu mengenai tempat penelitian yang di lakukan, penelitian sebelumnya ini dilakukan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Palu sedangkan pada penelitian penulis dilakukan di Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul dan Kelurahan Banguntapan.¹⁹

2. Penelitian oleh Leptohoeve Tobias Tunjan “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam Rangka Mewujudkan Kepastian Hukum di Desa Penda Asam, Kabupaten Barito Selatan, Kalimantan Tengah”, yang dipublikasikan pada tahun 2019. Perbedaan fokus penelitian, penelitian sebelumnya berfokus pada implementasi hak milik melalui Program PTSL untuk mewujudkan kepastian hukum di Desa Penda Asam, Kabupaten Barito Selatan sedangkan dengan penelitian penulis yaitu fokus penelitian pada

¹⁹ Akbar, “Tinjauan Hukum Ekonomi Syariah Terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) (Studi Kasus Badan Pertanahan Nasional Kota Palu)”, (Kota Palu: UIN Datokarama, 2022): 55.

implementasi program PTSL di Kabupaten Bantul dan Kelurahan Banguntapan dan faktor pendukung serta faktor yang menjadi penghambat program PTSL sehingga belum dapat selesai sampai saat ini. Perbedaan selanjutnya mengenai kesimpulan, pada penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa pelaksanaan PTSL di Desa Penda Asam telah berhasil menciptakan kepastian hukum sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 4 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 mengenai PTSL sedangkan penelitian penulis menghasilkan kepastian hukum bahwa implementasi program PTSL dapat berjalan dengan lancar dan sesuai dengan peraturan yang berlaku, dan juga menjawab berbagai faktor yang menjadi penghambat dan pendukung program PTSL Di Kabupaten Bantul. Perbedaan selanjutnya dapat dilihat dari tempat penelitian yang dilakukan peneliti sebelumnya di Desa Penda Asam sedangkan penelitian penulis dilakukan di Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul dan Kelurahan Banguntapan.²⁰

3. Penelitian Dedy Syaifullah “Analisis Nilai Desa Lengkap dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)”, yang dipublikasikan pada tahun 2022. Terdapat perbedaan pada fokus pembahasan, peneliti sebelumnya membahas mengenai data yang diperlukan untuk memperoleh nilai desa lengkap, indikator yang digunakan untuk menilai desa lengkap, serta potensi

²⁰ Leptohoeve Tobias Tunjan, “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Dalam Rangka Mewujudkan Kepastian Hukum Di Desa Penda Asam, Kabupaten Barito Selatan, Kalimantan Tengah”, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2019): 72.

desa lengkap dalam program PTSL. Sedangkan pada penelitian penulis fokus penelitian pada implementasi program PTSL DI Kabupaten Bantul dan Kelurahan Banguntapan serta mengali faktor penghambat dan pendukung implementasi Program PTSL di Kabupaten Bantul dan Kelurahan Bangutapan. Perbedaan selanjutnya pada hasil penelitian, hasil penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa data yang diperlukan untuk memperoleh nilai desa lengkap meliputi parsil bidang yang telah tervalidasi, batas wilayah, dan buku tanah sedangkan hasil penelitian penulis menghasilkan kepastian hukum bahwa implementasi program PTSL dapat berjalan sesuai prosedur dan juga sesuai dengan peraturan yang berlaku serta menjawab berbagai faktor yang menjadi penghambat dan pendukung program PTSL Di Kabupaten Bantul. Perbedaan selanjutnya dapat di lihat dari tempat penelitian yang dilakukan peneliti sebelumnya di Desa Sumber sari, Desa Sido Luhur, Desa Gunung Raya, Desa Balai Rejo, Desa Watu Agung, Desa Poncowarno, serta Desa Waya Krui sedangkan penelitian penulis dilakukan di Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul dan Kelurahan Banguntapan.²¹

²¹ Dedy Syaifullah, "Analisis Nilai Desa Lengkap Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)", (Lampung: Universitas Lampung, 2022): 29.