

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Badan Pertanahan Nasional (yang selanjutnya disebut dengan BPN) merupakan salah satu lembaga pemerintah non kementerian yang menjalankan wewenang, tugas dan tanggung jawab menyelenggarakan pemerintahan (eksekutif) di bidang administrasi pertanahan. BPN kini menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional pada pembentukan Kabinet Kerja yang terangkum dalam Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja.¹

Hal tersebut menunjukkan bahwa kementerian ini diberi amanat untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dan tata ruang. Berkenaan dengan kelembagaan keagrariaan, ruang lingkup kegiatan agraria merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisah-pisahkan, meliputi²:

- a) Pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah;
- b) Penataan penggunaan dan peruntukan tanah;
- c) Penetapan hak-hak atas tanah;
- d) Pendaftaran tanah.

Presiden berdasarkan wewenang pada Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan :

“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.

¹ Sinto Adi Prasetyorini, 2021, ‘Konsekuensi Penggabungan ATR/BPN dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia’, *Jurnal Juristik*, Program Studi Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, Volume 2, Nomor 2 Agustus 2021, hlm. 145.

² Sofi Puspasari dan Sutaryono, 2017, *Integrasi Agraria-Pertanahan dan Tata Ruang*, STPN Press, Yogyakarta, hlm. 38.

Wewenang yang diperoleh oleh Presiden di atas melalui konsep kekuasaan, maka dibentuklah BPN sebagai suatu lembaga pemerintah non kementerian. Meskipun ditentukan demikian Presiden melalui Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, tetap mempunyai kekuasaan penuh untuk membentuk lembaga-lembaga pemerintahan sampai seberapa besar campur tangan pemerintah terhadap kehidupan rakyat.

Tugas pokok BPN adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan baik berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (yang selanjutnya disebut dengan UUD 1945) maupun Undang-Undang lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden.³ Tujuan dari melakukan pembangunan di bidang pertanahan ialah menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dalam rangka mencapai tujuan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata berdasarkan Pancasila.⁴

Tugas untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia dibebankan kepada Pemerintah yakni BPN, pada Pasal 19 Ayat (1) UUPA menyatakan :

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

³ Meita Djohan Oe, 2015, ‘Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional Dalam Pendaftaran Tanah’, *Jurnal Ilmu Hukum Pranata Hukum*, Program Pascasarjana Universitas Lampung, Volume 10, Nomor 1 Januari 2015 ISSN 1907-560X, hlm. 62.

⁴ *Ibid.*

Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 Ayat (9) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 diuraikan secara jelas definisi pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

BPN dalam menyelenggarakan salah satu fungsinya seperti yang dijelaskan pada Pasal 3 huruf c Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 yaitu melakukan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan pendaftaran tanah, agar masyarakat melakukan pendaftaran tanah supaya terdata oleh negara, terhindar dari sengketa tanah dan permasalahan-permasalahan lainnya di bidang pertanahan. Namun pelaksanaannya untuk mewujudkan tanah terdaftar di seluruh Indonesia maupun di Sarolangun, pada kenyataannya belum menghasilkan pendaftaran tanah yang memuaskan bagi masyarakat terlebih karena harga biayanya yang mahal.

Saat ini Peraturan yang berlaku ialah Peraturan Pemerintah Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, belum maksimal dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, karena dari 126 juta bidang tanah di Indonesia hanya 46 juta sudah terdaftar, ini

artinya ada 80 juta bidang tanah yang belum terdaftar. Sementara menurut Van der Eng pertumbuhan bidang tanah lebih dari 1 juta bidang per tahun.⁵

BPN yang mempunyai kewenangan pendaftaran tanah telah berupaya untuk percepatan pendaftaran tanah, dengan program yang terbaru saat ini adalah Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (yang selanjutnya disebut dengan PTSL) yang diselenggarakan Kementerian ATR/BPN yang menargetkan 126 juta bidang tanah di Indonesia terdaftar dan tersertifikasi keseluruhan pada tahun 2025.

Kemudian dijabarkan dalam target-target 5 juta bidang pada tahun 2017, 7 juta bidang pada tahun 2018, 9 juta bidang pada tahun 2019 dan 10 juta setiap tahunnya sampai dengan tahun 2025. Karena jika pendaftaran tanah dilakukan rutinitas seperti biasanya setahun kurang lebih 500 ribu bidang, membutuhkan waktu 160 tahun untuk tanah terdaftar seluruh Indonesia. Apalagi dengan program PSTL ini tidak hanya murah dan terjangkau lagi untuk pendaftaran tanah di Indonesia melainkan gratis, artinya tidak dipungut biaya sama sekali mulai dari pengumpulan berkas, pengukuran tanah sampai terbit sertifikat atas tanah. Target-target PTSL ini bukanlah pekerjaan mudah, banyak pihak beranggapan hanya ambisi, pencitraan, dan kepentingan politik sesaat, karena anggapan ini merujuk pada hasil pendaftaran tanah selama ini kurang dari 50 persen tanah yang sudah terdaftar. Padahal sudah 57 tahun yang lalu perintah berkewajiban untuk mendaftarkan tanahnya sebagaimana yang telah diamanatkan oleh UUPA.

⁵ Dian Aries Mujiburohman, 'Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)' *Jurnal Ilmiah Hukum*, *Jurnal Ilmiah Hukum*, Volume 4, Nomor 1 Mei 2018, hlm. 89.

Apabila dianalisis lebih mendalam penyebab utama adalah *political will* pemerintah, program-program pendaftaran tanah sebelumnya dilaksanakan dalam tataran kementerian, bukan dalam puncak pemerintahan yang tertinggi yaitu Presiden. Inilah yang membedakan Program PTSL dengan program-program sebelumnya, presiden memantau, mengevaluasi bahkan turun tangan langsung dalam pembagian sertifikat dalam pelaksanaan PTSL.

Untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum pendaftaran tanah, serta untuk mengurangi sengketa BPN menyempurnakan berbagai perangkat peraturan/dasar hukum tertulis, yang lengkap dan jelas, sumber daya manusia ditingkatkan, sarana dan prasarana diperbanyak kualitas dan kuantitasnya, segi pembiayaan diperluas, adanya koordinasi antar lembaga di luar BPN. Secara normatif telah diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai sarana memberi kemudahan dan percepatan dalam pendaftaran tanah seluruh Indonesia.⁶

Sebagaimana diketahui program PTSL ini merupakan program strategis BPN untuk kepentingan masyarakat mendapatkan kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah. Hal tersebut sangat membantu sekali karena biaya pendaftarannya gratis, artinya tidak dipungut biaya sama sekali hal yang seperti inilah yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Masyarakat Sarolangun belum terlalu tahu tentang fungsi dari BPN dalam pengelolaan dan pengembangan administrasi pertanahan tentang penetapan pendaftaran tanah. Karena BPN melaksanakan tugas pemerintahannya di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan

⁶ *Ibid*, hlm. 90.

perundang-undangan berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2020.

Oleh karena itu, pelaksanaan pendaftaran di Sarolangun dalam rangka *rechts kadaster* (pendaftaran tanah) bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah sehingga menimbulkan rasa mantap dan aman mengenai kepastian hukumnya, kepastian mengenai tanah yang dihaki, dan adanya perlindungan hukum untuk mencegah gangguan dari penguasa dan/atau sesama warga masyarakat. Dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran berupa buku tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari atas salinan buku dan surat ukur.⁷

Tanah bagi masyarakat di Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi, bukan hanya sebagai suatu tanah garapan untuk mensejahterakan diri melainkan juga sekaligus dianggap sebagai status sosial. Suatu simbol dari derajat dan strata keluarga maupun masyarakat yang menengah ke atas, banyak masyarakat yang bangga atas kepemilikan tanah yang dipunyai walaupun status kepemilikan yang belum memiliki kekuatan hukum yang sah.

Berdasarkan pernyataan di atas, maka tanah bagi masyarakat di Sarolangun tidak hanya mempunyai nilai ekonomis sebagaimana anggapan sebagian masyarakat, akan tetapi keberadaan tanah juga mengandung aspek sosial, kultural, psikologis, pertahanan keamanan dalam aspek religius, sehingga pemecahan masalah-masalah tanah tidak hanya difokuskan pada pengakuan prinsip-prinsip dan norma-norma hukum semata, akan tetapi juga diperhatikan asas kesejahteraan, asas ketertiban dan keamanan, serta asas kemanusiaan, agar

⁷ Aartje Tehupeiory, 2012, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Penebar Swadaya Grup, Depok, hlm. 2.

supaya masalah pertanahan tidak berkembang menjadi keresahan yang mengganggu stabilitas masyarakat.⁸

Pada pembahasan di atas yang menjadikan berbagai alasan masyarakat yang dilakukan masyarakat yang menengah ke atas untuk terus mencari dan melakukan transaksi jual-beli tanah, dapat dimanfaatkan dengan baik untuk kesejahteraannya, seperti menanam sawit dan karet di kebun sebagai salah satu investasi jangka panjang bagi masyarakat. Pemerintah pusat maupun daerah serius untuk mengatur sistem hukum terhadap lahan atau tanah yang ada, sebagaimana penanganan penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan yang dilakukan oleh BPN yang terjadi di Sarolangun.

Jadi, peran dan kedudukan BPN dalam pendaftaran tanah yaitu lembaga negara yang berkewajiban dalam menyelesaikan masalah itu dengan melakukan penelitian dan pengumpulan data, penghentian sementara terhadap segala bentuk perubahan hak atas tanah yang menjadi objek sengketa, mengupayakan sengketa melalui jalan musyawarah dimana BPN menempatkan diri sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa tersebut.⁹

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis ingin melakukan penelitian yang lebih mendalam yang nanti hasilnya akan dituangkan dalam skripsi ini sebagai tugas akhir penulis dalam menempuh pendidikan sarjana di Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta dengan judul :

⁸ Muh. Diswan R, 2013, 'Fungsi dan Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional (BPN) Menurut Hukum dan Perundang-Undangan dalam Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah di Takalar', Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, Makassar, hlm. 4.

⁹ Irawati Hutabarat, 2011, 'Peran dan Kedudukan Badan Pertanahan Nasional dalam Penyelesaian Sengketa yang Timbul Akibat Terbitnya Sertifikat Cacat Hukum', Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Depok, hlm. 89.

**“FUNGSI KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/BADAN
PERTANAHAN NASIONAL DALAM PENETAPAN PENDAFTARAN
TANAH TAHUN 2019-2021 DI KABUPATEN SAROLANGUN
PROVINSI JAMBI”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah di atas, memuat beberapa permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi Kementerian ATR/BPN dalam penetapan pendaftaran tanah di Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi ?
2. Apa saja permasalahan fungsi Kementerian ATR/BPN dalam penetapan pendaftaran tanah di Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi ?
3. Apa saja upaya-upaya yang dilakukan Kementerian ATR/BPN dalam mengatasi masalah penetapan pendaftaran tanah di Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan merumuskan kembali tentang beberapa hal, yaitu sebagai berikut :

1. Untuk menganalisa pelaksanaan fungsi Kementerian ATR/BPN dalam penetapan pendaftaran tanah di Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi.
2. Untuk menganalisa permasalahan fungsi Kementerian ATR/BPN dalam penetapan pendaftaran tanah di Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi.
3. Untuk menganalisa upaya-upaya yang dilakukan Kementerian ATR/BPN dalam mengatasi masalah penetapan pendaftaran tanah di Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi.

D. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis sosiologis. Penelitian yuridis sosiologis yang dengan kata lain merupakan jenis penelitian hukum sosiologis dan dapat disebut dengan penelitian lapangan, yang mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta yang telah terjadi di dalam kehidupan masyarakat.¹⁰ Atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang telah terjadi di masyarakat dengan maksud mengetahui dan menemukan fakta-fakta yang dibutuhkan.¹¹

2. Sumber Data

Sumber data yang diperoleh dalam penelitian ini menitikberatkan pada sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder, yaitu sebagai berikut :

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh peneliti dari suatu subjek atau objek yang diteliti melalui pengamatan, wawancara, atau eksperimen.¹²

1) Data yang diperoleh atau dikumpulkan langsung dari Kantor Pertanahan di Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi terkait dalam mengatur dan melaksanakan di bidang penetapan pendaftaran tanah.

¹⁰ Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 15.

¹¹ *Ibid.*

¹² Rianto Adi, 2015, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 12.

2) Data yang diperoleh diambil langsung ke Kantor Pertanahan di Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi terkait fungsi BPN di bidang penetapan pendaftaran tanah.

b. Data Sekunder

Data Sekunder Data sekunder adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan oleh orang yang melakukan penelitian dari sumber-sumber yang telah ada.¹³ Data ini diperoleh dari beberapa sumber yang mencakup peraturan perundang-undangan, jurnal, artikel ilmiah, buku-buku, hasil penelitian berbentuk laporan dan sumber lain yang mendukung berhubungan dengan objek penelitian.

3. Teknik Pengumpulan Data

a) Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan pengkajian informasi tertulis mengenai hukum melalui peraturan perundang-undangan yang terkait arsip, catatan, dokumen, dan lain sebagainya, di perpustakaan Universitas Bung Hatta.

b) Wawancara

Wawancara merupakan salah satu dari beberapa teknik dalam mengumpulkan informasi atau data.¹⁴ Proses penelitian yang dilakukan yakni menggunakan sesi tanya jawab secara langsung dengan responden untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan. Wawancara yang digunakan ialah wawancara terstruktur, dalam wawancara terstruktur pewawancara menentukan terlebih dahulu data yang diperlukan.

¹³ M. Iqbal Hasan, 2002, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 2.

¹⁴ Fandi Rosi Sarwo Edi, 2016, *Teori Wawancara Psikodiagnostik*, Cetakan Pertama, PT. Leutika Nouvalitera, Yogyakarta, hlm. 19.

Pewawancara juga menyusun pertanyaan-pertanyaan dengan cara-cara memunculkan jawaban-jawaban yang berkorespondensi dengan kategori-kategori yang sudah ditentukan pada aspek teori yang berkaitan dengan BPN, dengan narasumber yaitu ibu Hartati, S.H selaku Kepala Sub Seksi Penetapan Pendaftaran Tanah.¹⁵

4. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif dimana analisis ini tidak menggunakan perhitungan angka tetapi hanya memberikan gambaran-gambaran (deskriptif) atau pemaparan atas subjek atau objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang telah dilakukan.¹⁶

¹⁵ *Ibid*, hlm. 1.

¹⁶ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, UPT Mataram University Press, Mataram, hlm. 107.