

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang bercorak agraris, yang mana tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa yang merupakan sumber daya alam yang vital dan penting dalam aspek kehidupan khususnya bagi masyarakat di seluruh wilayah Republik Indonesia, hubungan manusia dengan tanah merupakan kesatuan yang utuh dan bulat yang berarti tidak dapat dipisahkan, selain berfungsi sebagai tempat tinggal, tanah juga merupakan instrumen dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat baik secara pribadi maupun untuk kepentingan umum. Sudah menjadi kewajiban pemerintah dalam menjalankan fungsinya untuk melayani dan mengatur seluruh hal ihwal kehidupan, baik sektor privat maupun sektor publik yaitu dengan membuat regulasi dalam bentuk peraturan perundang-undangan agar stabilitas negara tetap terjaga, dan arah pertumbuhan pembangunan nasional sesuai dengan apa yang diidealkan.<sup>1</sup>

Dalam memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, pemerintah menerbitkan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria (disingkat dengan UUPA), yang mana aturan ini merupakan regulasi komprehensif yang di adopsi dari pasal 33 Ayat (3) Undang - undang Dasar 1945 bahwa : *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh*

---

<sup>1</sup> Sandy Irawan, Efektivitas Peraturan Bupati Bangka Tengah Nomor 40 Tahun 2017 Dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis lengkap Di Desa Simpang Katis, Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, 2018, Hal 1.

*Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”<sup>2</sup>.*

Disamping itu UUPA No. 5 Tahun 1960 merupakan latar belakang berdirinya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) sebagai pejabat negara yang bertanggung jawab dalam mengatur hal ihwal pertanahan.<sup>3</sup>

Kementerian ATR/BPN dalam inovasinya mencanangkan Program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) yang merupakan suatu bentuk realisasi daripada tanggung jawab dalam mendukung rencana strategis yang kelima dari sembilan rencana strategis rezim pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla yang disebut NAWA CITA<sup>4</sup>, yang dalam hal ini memandang pertanahan merupakan salah satu pilar penting dalam rangka memajukan kesejahteraan masyarakat yakni dengan mengakselerasi pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum antara subyek dan obyek hak atas tanah dengan melalui pendaftaran tanah yang sampai terbitnya sertifikat sebagai barang bukti autentik yang dapat melegitimasi kepemilikan hak atas tanah.

Pada substansinya regulasi perihal pendaftaran tanah termuat di dalam Pasal 19 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang UUPA yang dispesifikasikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah, yang mana dalam aturan ini perihal

---

<sup>2</sup> Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Nomor 3/Juknis-HK.02/III/2023, Hal 7.

<sup>3</sup> Sandy Irawan, *Efektivitas Peraturan Bupati...*, Hal 1.

<sup>4</sup> Aji Pratama Putra, DII, Peraturan Desa Sebagai Instrumen Pendukung Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, Jurnal Tunas Agraria Vol. 2 No. 1, 2019, Hal 1.

pendaftaran tanah diklasifikasikan menjadi 2 (dua) mekanisme yakni secara sistematis dan sporadik yang antara keduanya memiliki pengimplementasian yang berbeda namun dengan tujuan yang sama.<sup>5</sup>

Pendaftaran tanah secara sistematis diatur secara spesifik dalam Peraturan Menteri Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dengan segala penyempurnaan peraturan – peraturan sebelumnya, yang mana dalam Pasal 1 Ayat (2) dijelaskan bahwasannya : “Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya”. Secara garis besar tujuan PTSL sebagaimana yang termuat dalam pasal 2 ayat (2) Permen No. 6 tahun 2018 yakni : “bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan”.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Regita Sistiyani Ingerti, Implementasi Pembiayaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berdasarkan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri (Studi Kantor Pertanahan Medan), Medan, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatra Utara Medan, 2020, Hal 1-2.

<sup>6</sup> Peraturan Menteri Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Hal 4 & 7.

Secara fundamental program PTSL merupakan manifestasi daripada reforma agraria yang memandang pentingnya sertifikat tanah sebagai barang bukti yang dapat melegitimasi hak atas tanah yang dimiliki (bukti autentik) untuk mencegah terjadinya sengketa, konflik, dan perseteruan atas lahan di berbagai wilayah Republik Indonesia.<sup>7</sup> Dalam statistik target persertifikatan tanah yang direncanakan pemerintah melalui program PTSL di Tahun 2017 – 2025 mendatang ialah 126 juta bidang tanah.<sup>8</sup> Dalam mensukseskan akselerasi pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah pasti perlunya kerja ekstra dari berbagai pihak terkait yakni pejabat negara maupun masyarakat, Presiden dengan kebijakannya menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 2 tahun 2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, yang dalam instruksi ini memandang esensialnya kerjasama serta partisipasi dari pejabat negara secara vertikal maupun horizontal dalam mensukseskan pelaksanaannya.

Disamping itu, partisipasi masyarakat juga menjadi pokok yang krusial dalam hal pembiayaan dan persyaratan - persyaratannya, dikarenakan dalam pembiayaan pelaksanaan PTSL tidak semua biaya ditanggung oleh pemerintah melalui Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Biaya-biaya lain yang terdapat dalam pelaksanaan PTSL adalah biaya persiapan dokumen, materai, patok, kegiatan operasional petugas kelurahan/desa, pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan

---

<sup>7</sup> Herani N, Tesis Urgensi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Wujud Pelaksanaan Reforma Agraria, Makasar, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2023.

<sup>8</sup><https://www.hukumonline.com/berita/a/mentri-atr-bpn-target-pts-126-juta-bidang-tanah-terrealisasi-2025-lt6471f0b547a42/>. Tanggal (9), Jam 13.00 WIB.

Bangunan (BPHTB) dan biaya lain-lain yang dibebankan kepada masyarakat sebagai penerima manfaat PTSL.

Disamping peran aktif dari pejabat negara khususnya pemerintah daerah yang termuat dalam Inpres No. 2 Tahun 2018 tentang akselerasi PTSL, Peran Pemerintah Daerah juga didasarkan pada kewenangan yang diberikan dalam Pasal 27 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah,<sup>9</sup> yaitu dengan menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi daerah secara vertikal dari hierarki tertinggi hingga yang paling bawah Desa/Kelurahan, yang mana Pemerintah Daerah dalam hal ini sebagai penguasa administrasi di wilayah tersebut mempunyai peran yang sangat krusial dalam kesuksesan program PTSL. Oleh karena itu dalam otoritasnya diharapkan Pemerintah Daerah dapat berperan aktif dalam menjembatani antara kantor pertanahan sebagai pelaksana utama program PTSL dan Pemerintah Desa/Kelurahan sebagai penguasa wilayah.

Pemerintah daerah Bupati/Walikota terlepas sebagai penjembutan juga perlu mengatur perihal pembiayaan pelaksanaan PTSL yang menjadi beban masyarakat sebagai penerima manfaat utama yang tidak di anggarkan dalam APBD, sebagaimana yang termuat dalam Diktum Kesembilan Surat Keputusan Berasama Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 25/SKB/V/2017 – Nomor 590-3167A Tahun 2017 - Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (disingkat dengan SKB 3 Menteri) bahwa : “Dalam hal biaya persiapan pendaftaran tanah sistematis tidak dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

---

<sup>9</sup> Sandy Irawan, Efektivitas Perbup Bangka Tengah ....., Hal 2.

(APBD) sebagaimana dalam diktum ketiga, Menteri Dalam Negeri memerintahkan Bupati/WaliKota untuk membuat peraturan Bupati/Walikota bahwa biaya tersebut dibebankan kepada masyarakat”.

Tidak hanya itu saja, Presiden Republik Indonesia juga mempertegas hal tersebut sebagaimana yang ada dalam diktum ketigabelas Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia yakni : “Gubernur dan Bupati/Walikota untuk mendukung pelaksanaan percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dengan mengatur, menetapkan, dan/atau menganggarkan besaran biaya yang diperlukan dalam dokumen persiapan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa/Kelurahan berdasarkan kemampuan keuangan daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang- Undangan”. Apabila merujuk pada kebijakan di atas maka dapat ditarik benang merah bahwasannya para pemimpin daerah Kabupaten/Kota diharapkan ikut andil berpartisipasi dengan mengeluarkan regulasi yang mengatur tentang pembiayaan persiapan PTSL yang tidak di anggarkan dalam APBD.

Kondisi berbeda yang terjadi secara faktual di daerah Kabupaten Tulungagung, yang mana kab. Tulungagung melaksanakan Program PTSL pertama kali di tahun 2018 dengan menargetkan 40.000 bidang tanah yang dilakukan di 23 desa pada 8 kecamatan, yang dalam pelaksanaannya tidak adanya regulasi yang mengatur mengenai penetapan pembiayaan persiapan PTSL yang menjadi beban masyarakat kedalam peraturan Bupati Kab. Tulungagung sebagaimana akibat tidak dianggarkan/diakomodasinya dalam APBD seperti yang diamanatkan dalam diktum kesembilan SKB 3 Menteri dan diktum ketigabelas Inpres No. 2/2018. Dalam menciptakan

kesepahaman dan penyeragaman penentuan besaran biaya pemberkasan oleh internal desa objek PTSL, Badan Pertanahan Nasional (BPN) Tulungagung hanya mengadakan rapat koordinasi pelaksanaan kegiatan PTSL yang di dalamnya dihadiri/mengundang forkopimda, camat, dan kades. Disamping itu kegiatan ini juga bertujuan untuk mendukung pelaksanaan kegiatan PTSL agar berjalan sesuai dengan aturan yang berlaku.<sup>10</sup>

Prolog terjadinya polemik mengenai pembiayaan PTSL di Kab. Tulungagung dikarenakan biaya yang di patok oleh setiap internal desa objek PTSL dengan kisaran sebesar 300 ribu per sertifikat, sedangkan ketentuan biaya persiapan PTSL yang ada dalam SKB 3 Menteri diktum ketujuh poin 5 (lima), berbunyi : “Katagori V (Jawa dan Bali) Sebesar 150.000.00 Rupiah”. Namun ketentuan pembiayaan yang ada dalam SKB 3 Menteri tidak mematok secara mutlak harus 150 ribu untuk wilayah Jawa dan Bali pada khususnya Kabupaten Tulungagung, melainkan pemerintah daerah Kabupaten/Walikota diberi kewenangan untuk membuat Peraturan Bupati/Walikota dalam menentukan biaya persiapan PTSL yang tidak dianggarkan dalam APBD.<sup>11</sup>

Dari kejadian inilah LSM Kab. Tulungagung memprotes keras karena tidak adanya dasar hukum dalam memungut biaya persiapan PTSL dengan besaran biaya 300 ribu per sertifikat, dengan begitu maka dapat diasumsikan pemungutan biaya persiapan PTSL yang dilaksanakan di Kab. Tulungagung bertentangan dengan Ketentuan yang ada dalam SKB 3

---

<sup>10</sup> <https://kabar.tulungagung.go.id/rapat-koordinasi-pelaksanaan-kegiatan-pts/>. Tanggal (16), Jam 01.34 WIB.

<sup>11</sup> <https://surabaya.tribunnews.com/2024/04/01/pendanaan-pts-kerap-dipersoalkan-atrbpn-tulungagung-meminta-perbup-untuk-mengatur-tambahan-biaya>. Tanggal (16), Jam 15.05 WIB.

Menteri,<sup>12</sup> dan besar kemungkinan kejadian ini dapat diklasifikasikan sebagai perbuatan yang melawan hukum. Meskipun dalam pelaksanaannya memiliki tujuan yang baik sekaligus.<sup>13</sup>

Berdasarkan uraian di atas, penulis menganggap esensial adanya penelitian terkait topik tersebut dan mengambil judul **“Kekosongan Hukum Dalam Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Tulungagung”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, adapun permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Kekosongan Hukum Dalam Pelaksanaan Program PTSL di Kabupaten Tulungagung?
2. Bagaimana Solusi Atas Kekosongan Hukum Dalam Pelaksanaan Program PTSL di Kabupaten Tulungagung?
3. Bagaimana Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kemaslahatan Adanya Aturan Program PTSL di Kabupaten Tulungagung?

---

<sup>12</sup> <https://arahjatim.com/buntut-masalah-pts-l-di-tulungagung-kepala-atr-bpn-saya-tidak-akan-komentar-pokoknya-masalah-pts-l-nol-persen-di-kantor-kami/>. Tanggal 16, Jam 15.41 WIB.

<sup>13</sup> Sandy Irawan, Efektivitas Peraturan Bupati Bangka Tengah Nomor 40 Tahun 2017 Dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis lengkap Di Desa Simpang Katis, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, 2018, Hal 2 – 3.



### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk Mengetahui Kekosongan Hukum Dalam Pelaksanaan Program PTSL di Kabupaten Tulungagung
2. Untuk Mengetahui Solusi Atas Kekosongan Hukum Dalam Pelaksanaan Program PTSL di Kabupaten Tulungagung
3. Untuk Mengetahui Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kemaslahatan Adanya Aturan Program PTSL di Kabupaten Tulungagung

### **D. Kegunaan Hasil Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini baik secara teoritis, maupun secara praktis meliputi :

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini bisa diperlukan sebagai sumbangsih pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum, sebagai referensi bagi para akademisi dalam menambah perspektif hukum yang koheren mengenai regulasi di bidang hukum agraria terkait penerapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) guna dapatkan kepastian hukum baik dilingkup pusat maupun cakupan daerah.
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam mengadakan penelitian yang serupa bagi akademisi selanjutnya, disamping itu agar dijadikan pedoman penelitian yang lain.

## 2. Kegunaan Praktis

- a. Bisa dijadikan sebagai satu kontribusi serta masukan dalam rangka rekonstruksi hukum daerah di Kabupaten Tulungagung, khususnya dalam upaya mengisi suatu kekosongan hukum mengenai pembiayaan dalam kepengurusan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dinilai sangat perlu untuk dijadikan acuan formil dalam bidang hukum agraria.
- b. Sebagai bahan masukan kepada pihak-pihak yang memerlukan referensi bacaan terkait masalah yang sedang diteliti. Dalam proses upaya pembenahan serta masukan ketika terjadi suatu kekosongan hukum di suatu daerah tertentu.
- c. Dalam pandangan hukum islam, penelitian ini diperlukan sebagai acuan yang digunakan untuk kemaslahatan umat, demi tercipta keadaan hukum yang pasti guna mencegah adanya konflik kepentingan di masyarakat terkait pembiayaan dalam program PTSL tersebut.

## E. Penegasan Istilah

Agar tidak terjadi adanya salah faham dalam penjabaran penulisan, penelitian ini memuat beberapa istilah yang akan dijabarkan semaksimal mungkin agar para pembaca dan pengamat bisa mendapatkan gambaran yang jelas tentang bagaimana pembahasan yang akan penulis capai dalam skripsi ini.

### 1. Penegasan Konseptual

#### a. Kekosongan Hukum

Kekosongan atau *vacuum*, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, “kekosongan adalah perihai

(keadaan, sifat dan sebagainya) kosong atau kehampaan,” yang dalam kamus hukum diartikan dengan *vacuum* yang diterjemahkan atau diartikan sama dengan “kosong atau lowong” Dari penjelasan tersebut maka secara sempit “kekosongan hukum” dapat diartikan sebagai “suatu keadaan kosong atau ketiadaan peraturan perundang-undangan (hukum yang mengatur tata tertib (tertentu) dalam masyarakat,” sehingga kekosongan hukum dalam hukum positif lebih tepat dikatakan sebagai “kekosongan undang-undang atau peraturan perundang-undangan.”<sup>14</sup>

Menurut Prof. Dr. H. Muhammad Tahir Azhary, kekosongan hukum mulcul ketika terjadinya situasi hakim tidak mengetahui bagaimana harus memberikan suatu putusan terhadap perkara yang sedang dihadapinya karena perkara tersebut belum diatur dalam perundang-undangan. Terjadinya kekosongan hukum disebabkan pula karena penyusunan peraturan perundang-undangan memerlukan waktu lama. Sehingga, pada saat peraturan perundang-undangan itu sudah dilakukan, keadaan di lapangan telah berubah.

Selain itu, kekosongan hukum juga dapat terjadi karena suatu peraturan perundang-undangan yang belum jelas atau tidak lengkap. Adanya kekosongan hukum menandakan bahwa terkadang peraturan perundang-undangan mengalami ketertinggalan

---

<sup>14</sup> Gamal Abdul Nasir, *Kekosongan Hukum & Percepatan Perkembangan Masyarakat*, Jurnal Hukum Replik Volume 5 No. 2, September 2017, hal. 173

dibandingkan kejadian-kejadian yang hadir dalam perkembangan masyarakat.

Akibat yang ditimbulkan dari adanya kekosongan hukum adalah terjadinya ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) atau ketidakpastian peraturan perundang-undangan di masyarakat. Tak hanya itu, kekosongan hukum juga dapat berakibat pada kekacauan hukum (*rechtsverwarring*). Sebab, selama ada tata cara atau aturan yang jelas dalam hukum perundang-undangan, artinya perbuatan itu boleh dilakukan.

b. Pendaftaran Tanah

Menurut PP No. 24 Tahun 1997 Pasal 1 ayat 1 maksud dari Pendaftaran tanah merupakan 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 dan satuan-satuan rumah susun, termasuk surat pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.<sup>15</sup> Terdapat penegasan pula dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menetapkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah diadakan pendaftaran tanah diseluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah yaitu PP No. 24 Tahun 1997.

---

<sup>15</sup> Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Pasal 1 ayat 1

Menurut FX. Sumarja, 2007, Pendaftaran tanah bisa diartikan sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus dan berkesinambungan serta tertata meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti terhadap haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah terdapat haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak tertentu yang telah terbebani.

c. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yurisi mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.<sup>16</sup> Kegiatan PTSL dijalankan oleh pemerintah dan ditetapkan pada seluruh bidang tanah, baik bidang tanah yang belum ada alas hak tanahnya maupun bidang tanah yang telah memiliki alas hak tanahnya.

---

<sup>16</sup> Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertahanan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 nTentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Pasal 1 Ayat 2, Hal 4

d. Masalah Mursalah

Masalah Mursalah sendiri secara istilah terdiri dari dua kata yaitu Masalah dan Mursalah, kata Masalah menurut Bahasa adalah “manfaat” sedangkan kata Mursalah yaitu “lepas” jadi kata Masalah Mursalah menurut istilah adalah sesuatu yang dianggap Masalah namun tidak ada ketegasan hukum yang merealisasikannya dan tidak ada pula dalil tertentu yang mendukung ataupun menolak dari perkara tersebut.<sup>17</sup>

Menurut pandangan ulama’islam seperti Al Ghazali menjelaskan bahwa Masalah dalam pengertian syari’ah ialah meraih manfaat dengan menolak kemudharatan dalam rangka terpeliharanya tujuan syara’ yaitu: memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Selain itu, menurut Sa’id Ramadhan al Buthi, guru besar pada Fakultas Syariah Universitas Damsyiq, menjelaskan pengertian al-Maslahah yaitu: manfaat yang dimaksud oleh Allah SWT untuk kepentingan hamba-hamba Nya, baik berupa pemeliharaan dalam agama, jiwa, keturunan, maupun terhadap harta mereka, sesuai dengan urutan tertentu yang terdapat di dalam konteks pemeliharaan tersebut.

2. Penegasan Operasional

Pendaftaran tanah secara sistematis diatur dalam Peraturan Menteri Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dengan segala penyempurnaan peraturan – peraturan sebelumnya, yang mana dalam pasal 1 Ayat (2) dijelaskan bahwasannya:

---

<sup>17</sup> Satria Effendi M. Zein, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2017), 135.

“PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya”.<sup>18</sup>

PTSL bertujuan sebagaimana telah termuat dalam pasal 2 ayat (2) Permen No. 6 tahun 2018 yakni : “bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan”.

Dalam Surat Keputusan Bersama Menteri Agrarian Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi, Nomor: 25/SKB/V/2017; Nomor: 590-3167A Tahun 2017; Nomor: 3 Tahun 2017 yang mana memerintahkan kepada Kepala Bupati/Walikota untuk membuat regulasi atau aturan tentang pembiayaan PTSL yang mana pembiayaan tersebut akan dibebankan kepada masyarakat. Namun dalam hal regulasi dalam pembiayaan program PTSL di Kabupaten Tulungagung belum diatur sebagai hukum positif, sehingga dapat dikatakan masih ada kekosongan hukum disana.

---

<sup>18</sup> Peraturan Menteri Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Hal 4 & 7

Berdasarkan penegasan konseptual diatas, maka secara operasional judul yang relevan penulis pakai yaitu “Kekosongan Hukum Dalam Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Tulungagung” yang acuan penelitian ini didapatkan pada kajian terhadap peraturan perundang-undangan, melakukan kajian kepustakaan serta opini hukum sehingga permasalahan tersebut dapat terselesaikan.

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian ini diadopsi dari metode penelitian Normatif yang menjadi pendekatan dalam analisis permasalahan hukum dengan meneliti beragam sumber hukum yang relevan seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, doktrin hukum, dan teori-teori hukum yang terkait. Disebut penelitian hukum normatif karena yang dijadikan pokok konflik dalam penelitian ini adalah berupa norma hukum. Metode penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi, menafsirkan, dan mengaplikasikan norma-norma hukum yang ada guna memberikan jawaban terhadap permasalahan hukum yang dihadapi.

Penelitian hukum normatif ini ditulis sebab adanya suatu kekosongan hukum, yang artinya telah lahir suatu perilaku yang menyebabkan konsekuensi namun belum ada hukum positif yang mengatur. Hal ini relevan dengan penelitian penulis yang mempersoalkan belum adanya hukum daerah di Kabupaten Tulungagung yang mengatur tentang penetapan pembiayaan dalam kepengurusan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dinilai sangat perlu untuk kebutuhan masyarakat demi menghindari terjadinya berbagai konflik.



Secara definisi metode penelitian hukum normatif juga biasanya disebut dengan penelitian doktriner atau penelitian Kepustakaan. Yaitu penelitian yang memberikan penjelasan sistematis mengenai aturan yang mengatur suatu hal tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan dengan menjelaskan suatu permasalahan dan kemungkinan yang akan terjadi di masa depan.<sup>19</sup> Beberapa pendekatan digunakan dalam penelitian ini, yakni pendekatan perundang-undangan, pendekatan komparatif, dan pendekatan konseptual.

Sesuai dengan isu hukum yang ada maka penulis membuat judul tentang permasalahan hukum yang diangkat. Kekosongan hukum menjadi fokus kajian dalam penelitian ini, yang didukung oleh teori-teori hukum yang relevan. Ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif (nilai) dan terapan dalam ilmu memiliki karakteristik yang *sui generis* dan tidak dapat diintegrasikan pada ilmu-ilmu sosial. Penelitian hukum yang bersifat akademis berkaitan dengan upaya untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum melalui temuan teori hukum, konsep baru, atau argumentasi baru terhadap hal-hal yang dipandang telah mumpuni dalam ilmu hukum.

## **G. Sumber Data**

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi 2 (dua) sumber penelitian yaitu yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif, artinya memiliki kewenangan dalam bertindak atau bisa disebut

---

<sup>19</sup> S H Djulaeka and S H Devi Rahayu, *Buku Ajar: Metode Penelitian Hukum* (Scopindo Media Pustaka, 2020)

memiliki otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari catatan-catatan resmi, perundang-undangan, atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dalam putusan hakim. Sedangkan bahan-bahan sekunder berupa perlakuan publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, seperti kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan pendapat-pendapat dalam putusan pengadilan.

1. Bahan hukum primer pada penelitian ini yaitu:
  - a. Undang-Undang Dasar 1945;
  - b. Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia;
  - c. UUPA No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria;
  - d. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
  - e. Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia;
  - f. Peraturan Menteri Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA);
  - g. Peraturan Menteri Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL);
  - h. Surat Keputusan Bersama Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi, Nomor: 25/SKB/V/2017, Nomor: 590-3167A Tahun 2017, Nomor: 3 Tahun 2017;
  - i. Petunjuk Teknis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 3/Juknis-HK.02/III/2023 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

2. Bahan hukum sekundernya berasal dari jurnal-jurnal hukum nasional, skripsi-skripsi terdahulu, media massa, buku-buku teks, artikel dan lain lainnya yang bukan dokumen resmi tetapi mendukung penelitian ini yang bisa memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.

## H. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan pengambilan keputusan tentang alat dan instrument data yang akan digunakan dalam penelitian. Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu dokumentasi dan telaah kepustakaan. Dokumentasi dipilih sebagai teknik pengumpulan data, karena teknik ini sesuai dengan penelitian kepustakaan yang mengacu pada pengumpulan dokumen-dokumen berupa catatan kejadian, peraturan perundang-undangan, buku, jurnal-jurnal, surat kabar, dan sumber-sumber lain yang sesuai dengan konteks penelitian yakni kekosongan hukum dan program pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap.<sup>20</sup> Dalam penelitian hukum normatif, dokumen biasanya diartikan sebagai tahap awal yang mencakup pengumpulan bahan hukum yang kemudian dibagi menjadi kategori data primer dan data sekunder.<sup>21</sup>

## I. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Metode deskriptif dimaksudkan menggambarkan fenomena yang terjadi dengan memberikan uraian mengenai gejala yang diteliti dan mendeskripsikan

---

<sup>20</sup> Albi Anngito dan Johan setiawan, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Sukabumi : CV. Jejak, 2018, Hal. 146

<sup>21</sup> Sutrisno Hadi, *Metodologi Research Jilid I*, (Yogyakarta : Andi Offset, 1993), hal. 83

tentang nilai mendasar dari penelitian.<sup>22</sup> Pengolahan data terhadap bahan primer yakni peraturan perundang-undangan dan bahan sekunder yakni literatur, buku, dan sumber lain akan ditelaah dan dianalisis untuk menemukan pokok pembahasan yang dituangkan secara deskriptif. Sehingga, rumusan masalah mengenai kekosongan hukum dalam pelaksanaan program pendaftaran tanah sistematis lengkap di kabupaten tulungagung dapat diselesaikan setelah proses analisis terpenuhi dan mendapat suatu data spesifik dan dapat dipertimbangkan.

Penalaran hukum juga bertumpu pada logika atau aturan dalam berfikir. Namun demikian penggunaan logika dalam ilmu hukum mengandung ciri khas yang berkenaan dengan hakikat hukum (*the nature of laws*), jenis hukum (*the kinds of laws*) dan sumber hukum (*the sources of laws*). Dari hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan, serta melakukan studi kepustakaan maka dibuatlah opini hukumnya. Selain itu terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan kekosongan hukum mengenai pembiayaan dalam kepengurusan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di kabupaten Tulungagung akan dianalisis dengan menggunakan interpretasi yang meliputi interpretasi sistematis dan interpretasi gramatikal.

## **J. Pendekatan Penelitian**

Sebagai sebuah penelitian hukum yang bersifat normatif berkenaan dengan bagaimana pertimbangan dan penalaran hukum dalam pengambilan keputusan, agar dapat memahami persoalan hukum (*legal issue*) secara lebih holistik digunakan beberapa pendekatan. *Pertama*, Pendekatan perundang-undangan

---

<sup>22</sup> Muhammad Syahrums, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum : Kajian Penelitian Normatif, Empiris, Penulisan Proposal, Laporan Skripsi dan Tesis*, (Riau : DOTPLUS Publisher, 2022), hal. 9

(*statute approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan masalah yang diteliti. Pendekatan perundang-undangan memungkinkan peneliti untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara peraturan perundang-undangan satu dengan perundang-undangan lainnya.<sup>23</sup> Dalam penelitian ini peneliti berusaha mengkaji dan menelaah peraturan perundang-undangan, yakni Surat Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 25/SKB/V/2017 – Nomor 590-3167A Tahun 2017 - Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (disingkat dengan SKB 3 Menteri) dan undang-undang yang ada relevan lainnya.

*Kedua*, Pendekatan komparatif (*comparative approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan membandingkan undang-undang suatu wilayah dengan undang-undang wilayah lain yang masih bersifat sama.<sup>24</sup> Dalam penelitian ini, peneliti akan membandingkan peraturan perundang – undangan yang pada khususnya Peraturan Bupati/Walikota tentang penetapan biaya persiapan PTSL dari suatu wilayah dengan wilayah lainnya, serta membandingkan antara implikasi positif dan negatifnya. *Ketiga*, Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan yang lahir dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pandangan dan doktrin dalam ilmu hukum ini dipelajari dengan seksama dan peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, dan

---

<sup>23</sup> M. Syamsudin, *Mahir Meneliti Permasalahan Hukum Edisi Pertama*, (Jakarta : Kencana, 2021), hal. 82

<sup>24</sup> *Ibid*, hal. 84

asas hukum yang masih sesuai dengan masalah yang diangkat.<sup>25</sup> Dalam penelitian ini peneliti akan menggali dan menelaah pendapat-pendapat para ahli hukum tentang program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) dan berusaha merumuskan serta memecahkan problematika kekosongan hukum dalam penetapan biaya persiapan PTSL di Kabupaten Tulungagung.

## **K. Sistematika Penulisan**

Skripsi dengan judul **“Kekosongan Hukum Dalam Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Tulungagung”** disusun menjadi 6 (enam) bidang bahasan. Masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab yang berguna untuk memperjelas cakupan permasalahan dan ruang lingkup yang dikaji dan diteliti. Adapun tata letak beserta urutan dari masing-masing bab serta pengelompokan materi bahasannya antara lain sebagai berikut:

### **BAB I : Pendahuluan**

Dalam bab ini akan memuat Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Hasil Penelitian, Penegasan Istilah, Metode Penelitian, Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data, Teknik Analisis Data, Pendekatan Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

### **BAB II : Tinjauan Pustaka**

Dalam bab ini akan memuat tinjauan pustaka yang mana penulis menguraikan tentang pengertian atau landasan teori yang berhubungan dengan kajian yang akan dibahas dalam penelitian ini, dan memuat tentang penelitian terdahulu.

---

<sup>25</sup> Ibid, hal. 84-85

- BAB III** : Kekosongan hukum dalam pelaksanaan program PTSL di Kabupaten Tulungagung. Dalam bab ini penulis akan menguraikan serta menganalisis problematika secara sistematis terhadap ketidakpastian hukum dalam pemungutan biaya persiapan PTSL di Kabupaten Tulungagung
- BAB IV** : Solusi kekosongan hukum dalam penetapan pembiayaan persiapan program PTSL di Kab. Tulungagung. Dalam bab ini penulis akan menguraikan tentang hasil penelitian dan temuan peneliti tentang Analisis mengenai esensialnya Peraturan Bupati/Walikota dalam menetapkan biaya persiapan PTSL yang menjadi beban masyarakat, serta penulis akan mencoba menawarkan rekomendasi regulasi tentang penetapan pembiayaan persiapan PTSL di Kabupaten Tulungagung
- BAB V** : Tinjauan Hukum Islam terhadap kemaslahatan adanya aturan penetapan biaya persiapan PTSL di Kab. Tulungagung. Dalam bab ini penulis akan memaparkan serta menguraikan tentang bagaimana prespektif masalah mursalah dalam melihat kekosongan hukum dalam penetapan biaya persiapan PTSL di Kab. Tulungagung.
- BAB VI** : Penutup  
Pada bab ini berisi kesimpulan yang

diperoleh dari hasil penelitian dan dilengkapi juga dengan saran atau rekomendasi.