

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Tanah merupakan bagian penting dalam kehidupan manusia. Tanah bukan hanya sekadar sumber daya alam tetapi juga merupakan elemen fundamental dalam kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Selain itu, tanah juga merupakan modal bagi pembangunan suatu negara. Sehingga kepemilikan tanah harus dikelola agar seluruh pemilik tanah memahami hak dan kewajiban kepemilikan tanah. Untuk itu, pencatatan atas bidang tanah penting dalam rangka perumusan kebijakan, melakukan peraturan, pengelolaan tanah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat serta adanya jaminan kepastian hukum bagi kepentingan pemilik tanah.<sup>2</sup> Tanpa sertifikat tanah, hak-hak masyarakat atas tanah mereka tidak dapat dipertahankan secara hukum. Selain itu, tanah yang tidak terdaftar juga lebih rentan terhadap penyelewengan dan perampasan hak-hak atas tanah.

Pada tanggal 24 September Tahun 1960 lahirlah Undang-undang Nomor 5 tentang Undang – Undang Pokok Agraria (UUPA). Lahir sebagai bagian dari proses panjang sejarah legal aspek pertanahan Indonesia. Umum dipahami UUPA bukanlah awal dan pasti akan terus berkembang. Namun yang pasti adalah bahwa UUPA adalah tonggak sejarah unifikasi hukum tanah Indonesia. Untuk memperoleh kepastian hukum dan kepastian hukum

---

<sup>2</sup> I Gusti Nyoman Guntur, *Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap: Proses dan Evaluasi Program Prioritas*, (Yogyakarta : STPN Press, 2017), Hal. 8.

dan kepastian hak atas tanah UU Nomor 5 Tahun 1960 telah meletakkan kewajiban kepada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh Indonesia, disamping bagi pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.<sup>3</sup>

Seiring berjalannya waktu, pertumbuhan populasi di Indonesia dan percepatan pembangunan telah menciptakan situasi di mana kebutuhan akan sertifikasi tanah semakin meningkat. Untuk memberikan kepastian hukum atas hak dan batas tanah, Pasal 19 UUPA menugaskan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah yang sangat penting artinya untuk memberikan rasa aman dan kepercayaan diri bagi masyarakat yang mempunyai hak atas tanah.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah adalah kewajiban pemerintah, namun karena beberapa rakyat Indonesia berada pada tingkatan masyarakat berpenghasilan rendah dan tidak mampu untuk mmembayai sertifikasi tanahnya, maka pemerintah akan menanggung biaya tersebut melalui Program Administrasi Pertanahan Indonesia. Program pendaftaran ini mencatat bidang tanah dan hak kepemilikan dalam Buku Tanah 5 Nasional yang disimpan Badan Pertanahan Nasional serta sertifikat tanah bagi pemilik yang telah terdaftar.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Waskito dan Hadi Arwono, *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*, (Jakarta : Kencana, 2017), Hal. 4.

<sup>4</sup> Lembaga Penelitian Semeru, *Evaluasi Dampak Pendaftaran Tanah secara Sistematik Melalui PAP*, Laporan Penelitian Final Report, 30 Juni 2002, Hal. 9.

Pada awal 2021, program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) diberlakukan melalui Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018, dengan tujuan mempercepat dan memperluas pendaftaran tanah secara menyeluruh di seluruh wilayah Indonesia. Biaya untuk mengikuti program PTSL ditanggung oleh pemerintah, sementara masyarakat hanya dimintai biaya untuk materai, patok, dan transportasi. Biaya mengenai maksimal pembayaran program PTSL diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 86/PMK.02/2017. Selain itu, masyarakat yang telah mendapatkan sertifikat dapat menjadikannya sebagai modal pendampingan usaha yang berdaya dan berhasil guna bagi peningkatan kesejahteraan hidupnya.

Namun demikian, keberhasilan program PTSLS tidak hanya ditentukan oleh upaya pemerintah semata, melainkan juga sangat bergantung pada kesadaran hukum masyarakat itu sendiri. Tingkat pemahaman dan penerimaan masyarakat terhadap pentingnya sertifikat tanah serta prosedur yang harus dilalui dalam program PTSLS menjadi faktor penentu keberhasilan program ini di lapangan. Oleh karena itu, perlu dilakukan penelitian yang mendalam untuk mengungkap sejauh mana kesadaran hukum masyarakat terhadap sertifikasi tanah melalui program PTSL.

Allah SWT sebagai pemilik hakiki dari segala sesuatu, termasuk tanah. Namun dalam al-Qur'an tidak menjelaskan terkait dengan kepemilikan tanah, hanya menetapkan bahwa manusia diberikan kuasa

untuk mengelola dan memanfaatkan tanah sesuai dengan hukum-hukum Allah, yang berarti bahwa manusia hanya sebagai pengelola dan bukan pemilik mutlak. Hukum pertanahan dalam Islam dapat didefinisikan sebagai hukum-hukum Islam mengenai tanah dalam kaitannya dengan hak kepemilikan (*milkiyah*), pengelolaan (*tasarruf*), dan pendistribusian (*tauzi'*) tanah.<sup>5</sup>

Dalam Islam kepemilikan tanah dapat diperoleh dengan cara bekerja, hadiah, warisan, hibah dan membuka lahan baru atau *ihya' al-mawat*. Konsep *Ihya' Al-Mawat* atau membuka tanah menunjukkan pentingnya mengaktifkan potensi tanah yang belum dimanfaatkan atau belum memiliki surat-surat kepemilikan formal. Ini berarti bahwa proses pendaftaran tanah melalui PTSL dapat diinterpretasikan sebagai upaya untuk menghidupkan tanah-tanah yang tadinya tidak aktif atau tidak terdaftar, sehingga memfasilitasi proses administratif dan hukum yang lebih transparan dan efektif. Kepemilikan tanah menurut hukum Islam bertujuan untuk menghindari sengketa dan memberikan kepastian hukum. Jika pemilik tidak memanfaatkan tanahnya dengan baik, negara berhak mengambil alih dan memberikan kepada pihak lain yang lebih mampu mengelolanya. Akan tetapi ketentuan itu haruslah juga berdasarkan adat kebiasaan yang berlaku (*Urf*).<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Jamaluddin Mahasari, *Pertanahan dalam Hukum Islam*, (Yogyakarta: Gama Media, 2008), Hal. 39.

<sup>6</sup> Nurhayati, *Hak-Hak Atas Tanah Menurut Islam & Undang-Undang Pokok Agraria*, (Medan: DPK Universitas Dharmawangsa, 2017), Hal. 40.

Hukum Islam memberikan ruang bagi individu untuk membuktikan kepemilikan tanah meskipun tanpa dokumen formal. Dalam proses pendaftaran tanah, surat pernyataan berdasarkan itikad baik dapat digunakan sebagai alternatif untuk membuktikan hak atas tanah yang menunjukkan fleksibilitas hukum Islam dalam mengakomodasi kebutuhan masyarakat sambil tetap menjaga prinsip-prinsip keadilan. Integritas dan keadilannya dalam memperlakukan hak-hak sipil dan agama masyarakat menjadi titik sentral dalam proses pendaftaran tanah yang lebih inklusif dan komprehensif. Dengan demikian, kita dapat melihat bahwa integrasi antara program PTSL dan hukum Islam tidak hanya teoritis, tapi juga sangat relevan dalam konteks nyata.

Kepala ATR/BPN Kabupaten Trenggalek menyatakan dari 578.880 bidang tanah di Kabupaten Trenggalek masih tersisa 28,3 persen yang belum terdaftar. Oleh karena itu, pada 2025 dengan target 15.000 bidang, Kantor Pertanahan Kabupaten Trenggalek telah menetapkan lokasi PTSL berdasarkan usulan dari kepala desa. Ada 37 desa yang akan menjadi lokasi PTSL tersebar di beberapa kecamatan.<sup>7</sup> Desa Gandusari merupakan salah satu desa yang dijadikan sebagai tempat penelitian karena Desa Gandusari sedang melaksanakan Program PTSL. Adapun dengan menganalisis kasus di tingkat desa, diharapkan dapat diperoleh data yang lebih spesifik dan relevan dengan kondisi masyarakat setempat yang dapat dianggap sebagai

---

<sup>7</sup> Meilia W, “Program PTSL Kembali Hadir di Trenggalek Tahun 2025,” dalam <https://netrawarga.com/program-ptsl-kembali-hadir-di-trenggalek-tahun-2025/>, diakses 25 Januari 2025

representasi dari banyak desa di Indonesia yang sedang menjalani proses sertifikasi tanah melalui PTSL.

Bupati Trenggalek telah mengeluarkan dasar hukum mengenai pembebasan pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam pengurusan sertifikat tanah melalui program PTSL, yaitu Peraturan Bupati Trenggalek Nomor 21 Tahun 2022 dengan ketentuan bahwa peserta program tersebut akan mendapatkan pembebasan pajak saat memperoleh hak atas tanah dan bangunan. Mekanisme pembiayaan persiapan Program PTSL melibatkan biaya yang harus ditanggung oleh masyarakat. Hal ini terjadi karena sejumlah biaya yang diperlukan untuk pelaksanaan program tersebut tidak dapat diakomodasi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).<sup>8</sup>

Berdasarkan hal-hal diatas, menarik untuk dikaji bagaimana kualitas kesadaran masyarakat terhadap sertifikasi tanah melalui program PTSL di Desa Gandusari Kecamatan Gandusari Kabupaten Trenggalek, serta bagaimana menurut pandangan hukum Islam. Kesadaran hukum sebenarnya berkisar pada diri warga-warga masyarakat merupakan suatu faktor menentukan bagi penerapan hukum itu sendiri, pada awalnya masalah kesadaran hukum timbul didalam proses penerapan daripada hukum itu

---

<sup>8</sup> Ahmad Rifai, "Sosialisasi PTSL 2025, Kantah Trenggalek Targetkan 15 Ribu Bidang Tanah Bersertifikat," dalam <https://memorandum.disway.id/read/123076/sosialisasi-ptsl-2025-kantah-trenggalek-targetkan-15-ribu-bidang-tanah-bersertifikat>, diakses 25 Januari 2025

tertulis.<sup>9</sup> Dengan memahami kesadaran hukum masyarakat terhadap sertifikasi tanah, diharapkan dapat tercipta sistem pertanahan yang lebih adil, transparan, dan memberikan kepastian hukum bagi seluruh lapisan masyarakat.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kesadaran hukum masyarakat terhadap sertifikasi tanah melalui Program PTSL di Desa Gandusari Kecamatan Gandusari Kabupaten Trenggalek?
2. Bagaimana kesadaran hukum masyarakat terhadap sertifikasi tanah melalui program PTSL di Desa Gandusari Kecamatan Gandusari Kabupaten Trenggalek menurut pandangan hukum Islam?

## C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka ada beberapa tujuan yang ingin dicapai oleh peneliti diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisa kesadaran hukum masyarakat terhadap sertifikasi tanah melalui Program PTSL di Desa Gandusari Kecamatan Gandusari Kabupaten Trenggalek.

---

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum & Kepatuhan Hukum*, (Jakarta : Rajawali, 1982), Hal. 145.

2. Untuk menganalisa kesadaran hukum masyarakat terhadap sertifikasi tanah melalui program PTSL di Desa Gandusari Kecamatan Gandusari Kabupaten Trenggalek menurut pandangan hukum Islam.

#### **D. Manfaat Hasil Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmu pengetahuan dalam bidang hukum tata negara dan hukum administrasi negara, terutama terkait kesadaran masyarakat dalam mendaftarkan tanah secara efektif melalui program PTSL. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi untuk penelitian berikutnya yang relevan dengan bidang penelitian yang penulis teliti.

##### **2. Manfaat Praktis**

###### **a. Bagi Masyarakat**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan saran kepada masyarakat untuk mematuhi peraturan dan berpartisipasi dalam program PTSL, serta meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya sertifikasi tanah.

###### **b. Bagi Pemerintah**

Hasil penelitian dapat memberikan masukan berharga bagi pemerintah dan lembaga terkait dalam merumuskan kebijakan yang lebih efektif terkait sertifikasi tanah. Dengan memahami tantangan yang dihadapi masyarakat, pemerintah dapat merancang program

sosialisasi dan edukasi yang lebih baik untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam program PTSL.

## E. Penegasan Istilah

Untuk menghindari kesalahpahaman dalam penafsiran penelitian ini, penting untuk memberikan definisi istilah-istilah sebagai berikut :

### 1. Kesadaran Hukum

Kesadaran Hukum merujuk pada pemahaman dan kepatuhan individu atau masyarakat terhadap norma-norma hukum yang berlaku. Kesadaran hukum merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat dalam diri setiap manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Sebenarnya yang ditekankan adalah nilai-nilai tentang fungsi hukum dan bukan suatu penilaian hukum terhadap kejadian-kejadian yang konkret dalam masyarakat yang bersangkutan.<sup>10</sup>

### 2. Sertifikasi Tanah

Sertifikasi tanah adalah proses legal yang dilakukan untuk mengakui dan memberikan bukti hukum atas kepemilikan hak atas suatu bidang tanah. Proses ini melibatkan pendaftaran tanah di Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan penerbitan sertifikat tanah sebagai dokumen legal yang menyatakan hak pemilik atas tanah tersebut.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, Hal. 182.

### 3. 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 yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.<sup>11</sup>

## F. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan 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 sistematika penulisannya ialah sebagai berikut :

### **BAB I : Pendahuluan**

Dalam bab ini akan memuat Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Penegasan Istilah, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

### **BAB II : Kajian Pustaka**

Pada bab ini memuat kajian pustaka yang mana penulis menguraikan Tinjauan Umum Kesadaran Hukum,

---

<sup>11</sup> Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertahanan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Pasal 1 Ayat 2.

Sertifikasi Tanah, Pendaftaran Tanah, Program PTSL, serta memuat tentang penelitian terdahulu.

**BAB III : Metode Penelitian**

Dalam bab ini berisikan tentang Metode Penelitian yang terdiri dari Jenis Penelitian, Lokasi dan Waktu Penelitian, Kehadiran Peneliti, Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data, Teknik Analisis Data, Pengecekan Keabsahan Temuan, serta Tahap-Tahap Penelitian.

**BAB IV : Hasil Penelitian**

Dalam bagian ini penulis menguraikan tentang hasil penelitian atau temuan penelitian. Di mana meliputi deskripsi data, paparan data, dan analisis data pada penelitian.

**BAB V : Pembahasan**

Bab ini penulis menganalisa dan menjawab permasalahan berdasarkan rumusan masalah yaitu, bagaimana kesadaran hukum masyarakat terhadap pendaftaran tanah serta bagaimana kesadaran hukum masyarakat terhadap pendaftaran tanah melalui program PTSL di Desa Gandusari menurut pandangan hukum Islam.

**BAB VI : Penutup**

Bab ini menyajikan tentang kesimpulan dan saran.