

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Peran Kantor Pertanahan Dalam Mencegah Pungutan Liar

1. Peran Kantor Pertanahan

a. Pengertian Peran

Kata peran dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki arti sesuatu yang dimainkan atau dijalankan (Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi keempat: 2013). Dalam *The New Oxford Illustrated Dictionary*, "peran" atau *role* diartikan: *Actor's part; one's or function*, yang berarti aktor : tugas seseorang atau fungsi (Oxford University Press, 1982:1466). Aktor merupakan seseorang yang diberi kepercayaan tugas dalam posisinya, adanya aktor itu diharapkan memainkan sesuatu dengan perilaku tertentu. Menurut Thies dan Andrews, *Roles are social positions (as well as a socially recognized category of actors) that are constituted by ego and alter expectations regarding the purpose of an actor in an organized group* (Sebastian Harnich, 2011: 8). Posisi aktor atau tokoh ditentukan berdasarkan harapan kelompok yang menyebabkan aktor itu memperoleh posisi sosial untuk mencapai tujuan sesuai yang diharapkan.

Secord dan Backman menyatakan bahwa aktor menempati posisi pusat (*focal position*) (Cahyono, 2008:22). Lebih lanjut menurut Soekanto, bahwa peran merupakan aspek dinamis dalam kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan, maka ia menjalankan suatu peran (Soekanto, 2002:243). Posisi

sosial menjadikan seseorang mempunyai kedudukan yang dilekati tugas dan fungsi, tujuannya merujuk adanya keterlibatan dalam menjalankan prilakunya dalam aktivitas tertentu. Maka, peran dapat dikatakan adanya keterlibatan atau dilibatkannya baik seseorang, organisasi/lembaga atau negara menjalankan sesuatu untuk mencapai tujuan yang menjadi hak dan kewajibannya.

Menurut Levy, peran yang ideal (*ideal role*) adalah peran yang dilembagakan (Bruce J Biddle 1979: 14). Peran yang dilembagakan dinilai ideal karena peran yang dimaksudkan melibatkan standar normatif. Standar normatif disertakan karena di dalamnya memuat harapan-harapan bersama diantara mereka para anggota kelompok. Sehingga, standar normatif membuat peran melibatkan hak dan kewajiban. Sedangkan peran yang aktual (*actual role*), adalah posisi sosial yang diberikan atau diduduki oleh seorang individu untuk dijalankan. Artinya keterlibatan seseorang ataupun dilibatkannya seseorang dalam posisi sosial akan menghasilkan tindakan berdasarkan kewajiban, hak, dan kinerja yang menjadi perannya.

Peran merupakan pengaruh yang menimbulkan hak serta kewajiban terhadap seseorang dalam posisi sosial. Peran sendiri berlangsung apabila seseorang yang terlibat pada posisi sosial tertentu melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai kedudukannya. Apabila ketiga komponen tersebut berlangsung serasi, maka akan terjalin kesinambungan serta kelancaran.

Adapun peran menurut Soekanto dibagi menjadi tiga, yaitu (Soekanto, 2001:242):

- 1). Peran aktif: adalah peran yang diberikan oleh anggota kelompok karena kedudukan di dalam kelompok sebagai aktifitas kelompok seperti pengurus, pejabat dan lain sebagainya.
- 2). Peran partisipatif: adalah peran yang diberikan oleh anggota kelompok kepada kelompoknya yang memberikan sumbangan sangat berguna bagi kelompok itu sendiri.
- 3). Peran pasif: adalah sumbangan dari anggota kelompok yang bersifat pasif, artinya anggota kelompok menahan diri agar memberikan kesempatan kepada fungsi-fungsi lain sehingga berjalan dengan baik.

b. Pengertian Badan Pertanahan nasional

Pasal 1 ayat (1), ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah Lembaga Non Kementerian yang kedudukannya dibawah dan bertanggung jawab kepada presiden dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dipimpin oleh seorang kepala. BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan, baik berdasarkan ketentuan UUPA maupun peraturan perundang-undangan. Susunan organisasi BPN terdiri atas kepala BPN yang dijabat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang, serta susunan unit organisasi dibidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral.

BPN, ruang lingkup kegiatan pertanahan merupakan kesatuan yang saling terkait, meliputi: (a) pengaturan penguasaan dan kepemilikan tanah;

(b) penataan penggunaan dan peruntukan tanah; (c) penetapan hak-hak atas tanah; serta (d) pendaftaran tanah. Tata kelembagaan BPN dan kementerian agraria dan tata ruang menjadikan kedua lembaga tersebut saling berintegrasi dalam satu kementerian. lembaga BPN tersebut menyiratkan bahwa lembaga ini merupakan kementerian vertikal dan hanya memfokuskan pada kegiatan pendaftaran tanah (Sofi Puspasari, 2017: 22). Hal tersebut membuat integrasi kedua lembaga dalam tata kelembagaan memerlukan unsur pelaksana dalam struktur kelembagaan.

BPN mempunyai kantor wilayah dan kantor pertanahan BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota. Mengingat latar belakang pembentukan Kementerian Agraria yang dilakukan dengan menggabungkan beberapa lembaga yaitu Ditjen Penataan Ruang Kementerian Pekerjaan Umum, Ditjen Planologi Kementerian Kehutanan, BPN, dan Badan Informasi Geospasial. Tata kerja BPN pada prinsipnya bersifat koordinasi, integrasi dan sinkronasi baik dalam internal BPN ataupun antar instansi pemerintah baik pusat atau daerah.

c. Kedudukan, Tugas dan Fungsi Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota

Berdasarkan pada Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria bahwa, pelaksanaan pendaftaran tanah diselenggarakan diseluruh wilayah Indonesia oleh pemerintah. Pemerintah dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional sebagai pelaksanaan ditingkat Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional

di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota. Masing-masing merupakan instansi bertikal yang berada dan bertanggung jawab kepada kantor Kantor Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Presiden No. 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mempunyai fungsi sebagai berikut:

Pasal 3

- a. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei dan pemetaan pertanahan;
- c. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak dan pendaftaran tanah;
- d. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu;
- e. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;
- f. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan pemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang;
- g. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik serta penanganan perkara pertanahan;
- h. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- i. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- j. pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pertanahan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- k. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- l. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Badan Pertanahan Nasional mencanangkan agenda nasional dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, terdapat sebalas agenda kebijakan yaitu (Meita Djohan, 2015: 66):

- 1) Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional.
- 2) Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran, serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia.
- 3) Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah (*land tenureship*).
- 4) Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik.
- 5) Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis.
- 6) Membangun Sistem Informasi Pertanahan Nasional (SIMTANAS), dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia.
- 7) Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.
- 8) Membangun data base pemilikan dan penguasaan tanah skala besar.
- 9) Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan Pertanahan yang telah ditetapkan.
- 10) Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional.
- 11) Mengembangkan dan memperbarui politik, hukum dan kebijakan Pertanahan.

Sebagaimana paparan di atas, tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional yaitu melaksanakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria. Badan Pertanahan Nasional sebagai salah satu birokrasi yang membantu melaksanakan pemerintahan khususnya di bidang pertanahan, sebagai bagian dari penyelenggara Negara. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya Badan Pertanahan Nasional dalam tindakannya harus berdasarkan pada hukum yang melandasinya. Indonesia merupakan Negara hukum, maka asas legalitas merupakan dasar bagi penyelenggara Negara, sehingga dalam setiap tindakan pemerintah berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku (Yusri Munaf, 2016: 13).

2. Pungutan Liar

a. Definisi Pungutan Liar

Pungutan liar atau yang sering disebut dengan istilah (pungli) memang sudah tidak asing. Pengertian pungutan dalam kamus besar bahasa Indonesia adalah bea, iuran, pajak, sawera, tarif yang wajib dibayarkan yang dilakukan oleh yang berwenang, sedangkan pengertian liar adalah tidak teratur atau tidak tertata (Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi keempat: 2013). Menurut Soedjono, istilah pungli terdapat dalam kamus cina, “Li” artinya *keuntungan* dan “Pung” artinya *persembahkan*, sehingga pungli artinya adalah *memperssembahkan keuntungan* (Soedjono, 1983:35). Berdasarkan pengertian tersebut pungutan liar (pungli) adalah kegiatan meminta serta memperssembahkan sesuatu berupa uang atau barang yang dilakukan secara tidak teratur atau dengan sewenang-wenang.

Poernadi Poerbatjarka mendeskripsikan fenomena pungutan liar merupakan adanya interaksi antara dua orang, dalam hal ini antara pejabat dan masyarakat dengan maksud memberikan fasilitas, pelayanan dan jasa yang dilakukan oleh oknum pejabat *keuntungan* (Soedjono, 1983:35). Interaksi tersebut akan menghasilkan kesepakatan tertentu di masing-masing pihak atas adanya pemberian sesuatu baik berupa uang, benda atau fasilitas tertentu kepada oknum pemerintahan, maupun oknum di sebuah lembaga, organisasi, dll, dengan mengesampingkan peraturan yang berlaku.

Pungutan liar, kebanyakan dilakukan berlangsungnya kegiatan yang berkaitan antara si penerima dan si pemberi dengan unsur memperlancar atau mendahulukan dibanding yang lain atau mengambil hak orang lain (Ibrahim Hot, 2017: 10). Dengan adanya kesepakatan dari hasil interaksi tersebut, akan menghasilkan keuntungan kepada kedua belah pihak baik uang, benda dan fasilitas tertentu. Akan tetapi hal tersebut melanggar suatu aturan yang sah serta menghambat tujuan yang hendak dicapai dalam suatu kegiatan pemerintahan, lembaga atau organisasi.

Dengan demikian, terdapat batasan mengenai kaitan antara si penerima dan si pemberi di dalam terjadinya pungutan liar tersebut. Sebab, apabila pemungutan tersebut tidak terjadi interaksi dua pihak akan tetapi terkesan hanya salah satu pihak, maka pungutan tersebut lebih mengarah kepada perbuatan pemerasan. Batasan terhadap pengertian pungutan liar ini supaya dapat dipahami perbedaannya dengan perbuatan pemerasan (Lijan Poltak Sinambela, 2006: 78). Dalam pungutan liar terjadi kesepakatan dua pihak atas adanya pemberian dan penerimaan sesuatu uang, barang, fasilitas atau jasa dalam suatu kegiatan secara tidak sah atau tidak sesuai peraturan yang berlaku. Lebih lanjut menurut Soedjono pungutan yang dilakukan oleh dan untuk kepentingan pribadi oknum petugas dan atau bertujuan kepentingan tertentu individu masyarakat, terhadap uang Negara dan atau anggota masyarakat, yang dipungut secara tidak sah (tidak memenuhi syarat formil maupun

materiil) dan atau melawan melawan hukum (hukum pidana) (Soedjono, 1983:36).

b. Sebab-Sebab Terjadinya Pungutan Liar

Pungutan liar terjadi dalam sebuah proses interelasi antara pejabat pemerintah dan anggota masyarakat, melakukan dengan tujuan masing-masing serta dengan motivasinya sendiri-sendiri. Proses interelasi ini, dapat dikatakan hampir semua pejabat dan pegawai yang bekerja pada birokrasi baik administrasi maupun yang lain serta adanya peluang dan kesempatan yang untuk melakukan pungutan liar ini (Ibrahim Hot, 2017:41). Sependapat dengan Soedjono, menurutnya jika dicermati secara rinci sebab-sebab yang melahirkan pungli terdapat dua faktor yaitu, faktor dari pejabat dan faktor anggota masyarakat (Soedjono, 1983:53). Pungutan liar tidak semata-mata terjadi akibat dominasi satu pihak, tetapi inisiatif tersebut datang dari kedua pihak. Adanya peluang dan kesempatan adalah hal menyebabkan baik pejabat atau anggota masyarakat dengan tujuannya sendiri memanfaatkan peluang untuk melakukan pungli atas dasar motivasinya sendiri-sendiri.

Sebagaimana paparan di atas, faktor penyebab pungutan liar terjadi atas dua pihak yaitu di sisi pejabat dan di sisi anggota masyarakat. Di sisi pejabat, niat untuk melakukan pungli didorong akibat tekanan buruk dalam diri seorang pejabat atas alasan ekonomi atau untuk memperkaya diri sehingga dengan cara demikian derajat sosialnya meningkat. Hal tersebut didasari atas persaingan hidup dengan orang lain yang membuat

gaya hidup menjadi konsumtif. Lingkungan seorang sangat mempengaruhi hidup seseorang, apakah orang tersebut dalam lingkungan yang baik atau justru orang tersebut terjebak dalam lingkungan yang tidak baik. Niat tersebut menjadikan lahirnya pungutan liar tingkat kecil atau tingkat besar.

Sedangkan niat anggota masyarakat menjadi faktor timbulnya pungutan liar, masyarakat hanyalah sekedar reaksi atas aksi yang dilakukan oleh pejabat, adanya *vested* yang dilakukan pejabat, tetapi mungkin pula adalah *vasted interest* (Soedjono, 1983:53). Anggota masyarakat yang terkena pungutan liar karena aksi atas reaksi saja, karena seseorang barangkali kurangnya informasi yang dimiliki sehingga, membuat seseorang terpaksa mengikuti kehendak pejabat yang melakukan pungutan liar. Tetapi, dapat terjadi sebaliknya yaitu, diawali dari anggota masyarakat dengan inisiatif memberi kepada seorang pejabat karena *vasted interest*, sehingga adanya keuntungan berlimpah dengan mengabaikan ketentuan-ketentuan hukum yang sah menyangkut pembiayaan dalam pelayanan publik.

Dua faktor tersebut dapat disatukan akan memberikan kesimpulan bahwa kondisi sosial ekonomi di hadapkan kepada keadaan organisasi atau birokrasi, administrasi yang tidak teratur, pembiayaan yang tidak dilindungi Undang-undang, sistim yang tidak didukung oleh anggaran, tidak adanya keterbukaan manajemen, wewenang yang tidak terkendali,

sistim yang kurang disiplin. Keadaan semacam ini akan dengan mudah didapatkan celah untuk melakukan pungutan liar.

Adapun beberapa faktor pendukung yang menyebabkan pungutan liar ini selalu terjadi, diantaranya adalah (Eko Budi, 2020:15):

- 1) Faktor Individu Pelaku. Faktor individu pelaku disini adalah Aparatur pemerintah yang tidak lagi memiliki karakter integritas yang tinggi akan tanggung jawab sebagai Pelayan bagi masyarakat. Sifat tamak, sikap Moral yang kurang kuat; penghasilan yang kurang; Kebutuhan hidup yang mendesak; Gaya hidup yang konsumtif; Malas atau tidak mau kerja; Ajaran agama yang kurang diterapkan.
- 2) Faktor Organisasi. Kurang adanya sikap keteladanan dari pimpinan; tidak adanya kultur organisasi yang benar; sistim akuntabilitas yang benar di instansi pemerintah yang kurang memadai; kelemahan sistim pengendalian manajemen.
- 3) Faktor Kesempatan. Faktor kesempatan ini erat kaitannya dengan anggota masyarakat yang sedang membutuhkan dokumen kelengkapan administrasi ketika diminta dapat menyanggupi permintaan tersebut.
- 4) Faktor Pengawasan. Pengawasan terhadap kebijakan yang diambil oleh lembaga lembaga atau instansi mengenai pembiayaan dalam pengurusan dokumen berbeda-beda. bahkan ketika sudah ada tulisan atau informasi "GRATIS" sekalipun tetap saja ada oknum petugas dan masyarakat yang bermain pungli.
- 5) Faktor Hukuman/Sanksi. Walaupun sudah ada aturan sanksi yang ditentukan tetapi prakteknya dapat diselesaikan dengan jalan damai atau pengembalian uang pungli dan berjanji tidak akan melakukan lagi.
- 6) Partisipasi Masyarakat rendah dalam memerangi praktik. Selama ini Pungli tumbuh dengan wajarwajar saja karena pemakluman dari masyarakat. Permintaan dana dari pihak aparat tidak dipermasalahkan oleh Masyarakat dan sudah dianggap wajar.

c. Dampak Dari Tindakan Pungutan Liar

Kemajuan suatu bangsa akan mudah diraih apabila terwujud suatu ketertiban dan keamanan masyarakat dalam menunjang kesejahteraan warga masyarakat. Tujuan hukum pada dasarnya menciptakan ketertiban dalam masyarakat dengan memberi perlindungan kepentingan kepada

orang atau masyarakat (Sudikno, 2012:59). Beragamnya kepentingan masyarakat serta banyaknya jenis kepentingan, sistem hukum sangat mempunyai fungsi untuk menciptakan, mengusahakan dan menjaga keseimbangan tatanan dari berbagai kepentingan di dalam masyarakat. Hadirnya sistem hukum di dalam berbagai kepentingan tersebut, dengan demikian akan memunculkan kekonsistenan dalam hal ini akan terwujud ketertiban serta perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan sesuai proporsinya.

Birokrasi pelayanan publik adalah lembaga pemerintah yang erat kaitannya dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan kewajiban pokok pemerintah birokrasi negara untuk menyediakan dan menyelenggarakan. Pada pelayanan publik yang sangat diutamakan adalah pelayanan, karena pelayanan lembaga birokrasi pemerintah yang baik akan menciptakan kepuasan bagi masyarakat. Kepuasan atas tercapainya kepentingan dan kebutuhan masyarakat akan menciptakan kepercayaan terhadap negara. Sehingga, kepercayaan tidak semata-mata hadir begitu saja tetapi, kepercayaan terhadap negara timbul karena adanya kepentingan masyarakat yang dirasa terlindungi.

Pemaparan tersebut, tentunya memberikan sedikit gambaran bahwa birokrasi pelayanan publik kerap kali menjadi sasaran dalam terjadinya pungutan liar. Tentu hal ini menghambat tujuan dalam kehidupan bernegara dan berbangsa. Bila terus terjadi maka, akan sangat merugikan

setiap masyarakat secara materi dan juga merugikan Negara yaitu hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap Negara itu sendiri.

d. Alternatif Pencegahan Pungutan Liar

Pungutan liar berdasarkan pengelompokannya merupakan kategori pelanggaran hukum pidana dan administrasi Negara (Soedjono, 1983:36). Pungutan liar di dalam hukum yang berlaku di Indonesia terdapat unsur-unsur objektif dan subjektif. Dalam unsur-unsur objektif sebagaimana diatur dalam rumusan tindak pidana korupsi pada pasal 12 huruf E Undang-Undang No 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yaitu: Pegawai negeri atau penyelenggara negara (*deambtenaar*); Menyalahgunakan kekuasaan (*misbruik van gezag*); Memaksa seseorang (*iemand dwigen om*) untuk: 1) Memberikan sesuatu (*iets af geven*); 2) Membayar (*uitbetaling*); Menerima pembayaran dengan potongan, atau (*eene terughouding genoeg nemen bij eene uitbetaling*); Mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri (*een persoonlijk dienst verrichten*). Sedangkan unsur-unsur subjektif, pungutan liar diatur pada Pasal 423 KUHP, yaitu: 1) Atau dengan maksud untuk (*met het oogmerk om*) menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum (*zich of een ander wederrechtelijk te bevoordelen*); 2) Menguntungkan secara melawan hukum (*wederrechtelijk te bevoordelen*).

Lebih lanjut, beberapa Pasal di dalam KUHP yang dapat mengkomodir perbuatan pungutan liar adalah sebagai berikut:

Pasal 368 KUHP:

“Barang siapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, memaksa orang lain dengan kekerasan atau ancaman kekerasan, untuk memberikan sesuatu barang, yang seluruhnya atau sebagian adalah milik orang lain, atau supaya memberikan hutang maupun menghapus piutang, diancam, karena pemerasan, dengan pidana penjara paling lama sembilan tahun.”

Pasal 423 KUHP:

“Pegawai negeri yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa orang lain untuk menyerahkan sesuatu, melakukan suatu pembayaran, melakukan pemotongan terhadap suatu pembayaran atau melakukan suatu pekerjaan untuk pribadi sendiri, dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya enam tahun.”

Menurut G. Peter Hoefnagels, bahwa kebijakan pidana (*criminal policy*) meliputi (Maroni, 2016: 39):

- 1) mempengaruhi pandangan masyarakat terhadap kejahatan dan hukuman (*influencing view of society on crime and punishment*);
- 2) penerapan hukum pidana (*criminal law application*);
- 3) pencegahan tanpa hukuman (*prevention without punishment*).

Berdasarkan kebijakan hukum pidana tersebut, penanggulangan pungutan liar terdapat dua cara yaitu tindakan preventif (mencegah sebelum kejahatan terjadi) dan tindakan represif (usaha sesudah setelah terjadi). Tindakan represif menurut Soejono, adalah segala tindakan yang dilakukan oleh penegak hukum setelah terjadinya tindak pidana (Soejono D, 1976:32). Tindakan respresif merupakan usaha penanggulangan yang menekankan pada pelaku. Dalam tindakan pungutan liar tindakan represif adalah dilaksanakannya penerapan hukum pidana serta pemberlakuan sanksi hukum terhadap tindakan pelaku. Meskipun tindakan represif

terhadap pungutan liar ini pada dasarnya tidak membuat pungutan liar hilang namun, tindakan represif ini mempengaruhi pandangan masyarakat terhadap kejahatan dan hukuman. Sehingga memiliki hasil akhir yang sama untuk mencegah terjadinya tindak pidana di kemudian hari.

Sedangkan, upaya pencegahan dilakukan dengan upaya preventif yang menekankan pada usaha pencegahan. Pencegahan adalah proses tindakan untuk menahan agar tindakan lain tidak terjadi. Upaya preventif adalah tindakan yang dilakukan sebelum terjadi, karena tindakan tersebut dinilai dapat merusak atau merugikan (Leden Marpaung, 2001:10). Pungutan liar merupakan tindakan yang sifatnya tersembunyi, maka hanya kelompok-kelompok tertentu yang dapat memperkaya diri dengan cara pungutan liar tersebut. Kecurangan pada kegiatan administrasi yang tersembunyi ini akhirnya merusak rasa keadilan masyarakat. Usaha pencegahan secara preventif merupakan upaya untuk meminimalkan penyebab dan peluang untuk dilakukannya pungutan liar. Dengan dilakukannya upaya pencegahan kejahatan merupakan upaya awal dalam menanggulangi kejahatan (Leden Marpaung, 2001:10). Sehingga, dengan dilakukannya tindakan preventif faktor niat dalam melakukan pungutan liar akan hilang meskipun terdapat kesempatan untuk melakukannya.

Pelaksanaan hukum pidana sebagai sarana represif harus secara serentak dengan dilaksanakan sarana preventif yang bersifat non-penal. Berdasarkan fungsinya, hukum pidana dengan sanksinya merupakan

sarana dalam menanggulangi kejahatan atau sebagai kontrol sosial (pengendalian masyarakat). penerapan hukum pidana dan sanksinya merupakan sarana terakhir untuk menanggulangi kejahatan, apabila segala upaya pencegahan tidak dapat menahanya.

Sarana non-penal mempunyai pengaruh preventif terhadap kejahatan dalam hal ini pungutan liar. Sebagaimana telah dijelaskan bahwa upaya preventif dilakukan sebelum terjadinya pungutan liar dengan cara meminimalkan faktor-faktor pendorong terjadinya pungutan liar, yang dapat dilaksanakan dalam tiga cara:

1) Cara Moralistik

Proses interelasi di dalam terjadinya pungutan liar berkaitan dengan faktor sikap dan mental masyarakat. Maka, upaya penanggulangannya terletak pula pada faktor manusia yang melaksanakannya, hal ini berkaitan dengan sikap mental manusia. Cara moralistik lebih menekankan pada pembinaan terhadap sikap dan mental manusia yaitu, melalui penyuluhan dibidang keagamaan, etika dan hukum. Sehingga dengan pembinaan terhadap sikap dan manusia, anggota masyarakat akan memiliki kesadaran untuk tidak terlibat dalam tindakan pungutan liar.

2) Cara Abolisionistik

Pungutan liar umumnya dilakukan oleh pejabat dalam suatu birokrasi. Cara abolisionistik ini lebih menekankan pada menggali sebab-sebab yang jelas terjadinya pungutan liar, kemudian

penanggulangnya dengan berupaya menghilangkan sebab-sebab tersebut. Maka, sasaran abolisionistik dalam penanggulangan pungutan liar adalah perbaikan ekonomi yang mencakup pungli dalam hal ini adalah perbaikan ekonomi pegawai. Sedangkan dari sisi masyarakat adalah minimya pengetahuan terhadap kebijakan pemerintah. Sehingga, perlu diadakan sosialisasi dalam setiap kebijakan yang terkait pelayanan publik yang rentan akan terjadinya pungutan liar.

3) Cara Konsepsi Terpadu

Memadukan cara moralistik dengan Cara abolisionistik dengan upaya memanfaatkan *political-will* supaya kebijaksanaan pemerintah berjalan lancar; *social-will* supaya citra masyarakat untuk menanggulangi pungutan liar tetap terpelihara; dan *individual-will* supaya setiap pribadi menjauhkan diri dari perbuatan pungutan liar supaya tidak meluas.

B. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

1. Tinjauan Tentang Pendaftaran tanah

a. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran berasal dari kata *kadaster*, dalam istilah Belanda *kadaster* diartikan sebagai Pencatatan untuk umum. Istilah ‘pencatatan untuk umum’ tersebut, adalah terjemahan dari istilah Belanda ‘*openbaar register*’. Dalam konsep pendaftaran tanah Belanda, adalah pencatatan data fisik dan yuridis bidang tanah dan orang (*corpus*), untuk dicatat dalam daftar catatan resmi Negara, agar menjadi data hukum yang sah dalam hukum positif (Herman Soesangobeng, 2012: 62). Istilah ‘*openbaar register*’ tersebut, kemudian sering diterjemahkan menjadi ‘daftar umum’. Hasil pencatatan dalam daftar umum tersebut adalah bukti tentang kepastian perlindungan hukum Negara atas hak keperdataan orang atas tanah yang dimilikinya. Maka, *kadaster* di sebut dengan pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah atau *Rechskadaster* diselenggarakan bertujuan menjamin kepastian hukum atau kepastian hak. Melalui pendaftaran tanah dapat diketahui jenis hak, luas, batas-batas tanah serta asal usul tanah. kegiatan pendaftaran tanah meliputi; 1) pengukuran pemetaan (tehnis kadaster); 2) Pembukuan hak (kegiatan di bidang yuridis); 3) Pemberian tanda bukti hak (Arie Sukanti, 2012 : 234). Kemudian setelah dilakukanya pendaftaran tanah dalam daftar umum, data-data yang sudah terdaftar kemudian untuk disajikan untuk umum yang berkepentingan.

Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang

Pendaftaran Tanah:

“Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terusmenerus, 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 pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997. Pendaftaran Tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan secara terus menerus berkesinambungan meliputi kegiatan pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah. Hingga sampai pada tahap terakhir pendaftaran tanah yaitu pemberian surat tanda bukti hak, yaitu sistem yang mencatat hal-hal berkaitan dengan segi yuridis (Arie Sukanti, 2012: 238).

Menurut A.P Parlindungan Pengertian pendaftaran tanah berasal dari istilah *Cadastre* adalah *record* pada lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya untuk kepentingan perpajakan. *Cadastre* merupakan alat yang tepat dalam memberikan uraian tersebut dan juga sebagai *Cobtinous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah (A.P Parlindungan, 1998:17). Sedangkan pendaftaran tanah

menurut Boedi Harsono, yaitu suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya (Boedi Harsono, 2007: 72). Maka, berdasarkan beberapa pengertian pendaftaran tanah tersebut, pendaftaran tanah merupakan dilakukannya pencatatan umum mengenai data fisik dan yuridis atas bidang tanah. Sedangkan pencatatan dilakukan selain sebagai data hukum yang sah, tetapi sebagai rekaman data hak atas tanah. Sehingga, rekaman data hak atas tanah tersebut dapat digunakan pemerintah sebagai penyelenggara untuk kepentingan pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.

b. Dasar hukum pendaftaran tanah

Pendaftaran Tanah diatur di dalam beberapa peraturan, antara lain;

- 1) Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- 2) Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 pengganti Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah;
- 3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3/1997;

Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, kemudian dikenal dengan sebutan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Undang-undang Pokok Agraria peraturan yang mencakup hukum agraria dalam arti luar yaitu, hukum tanah, hukum air dan hukum pertambangan. Dalam hal pendaftaran tanah Undang-undang Pokok Agraria adalah dasar hukum utama dari penyelenggaraan pendaftaran tanah. Ketentuan tersebut termuat dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, bahwa Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Kemudian pelaksanaan pendaftaran tanah sebagaimana dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu, meliputi:

- 1) Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
- 2) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- 3) pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dengan demikian, pendaftaran tanah akan menghasilkan peta-peta pendaftaran tanah berupa surat ukur sebagai data fisik untuk memastikan letak, luasan bidang tanah, dan batas tanah. Pendaftaran tanah memastikan terkait jenis hak berdasarkan asal usul tanah untuk kepentingan proses pembukuan hak (kegiatan bidang yurisis). Proses

terakhir dari pendaftaran tanah yaitu pemberian surat-surat tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, merupakan peraturan pertama sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah. Namun, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah ini sejak tanggal 8 juli 1997 telah digantikan dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1977 tentang Pendaftaran Tanah sebagai dasar penyelenggaraan pendaftaran tanah. Disamping itu, peraturan-peraturan lainnya sebagai peraturan pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3/1997 tentang pendaftaran tanah.

c. Asas-Asas Pendaftaran Tanah

Menurut G.W Paton, *"a principle is the broad reason which lies at the base of rule of law: it has not exhausted itself in giving birth to that particular rule but is still fertile"* (G.W Paton, 2004: 236). Kutipan tersebut menjelaskan bahwa Asas adalah "*pikiran*" yang dirumuskan secara luas yang menjadi dasar adanya suatu norma hukum: "*pikiran*" tersebut akan terus ada sebagai dasar melahirkan aturan tertentu. H.J. Hommes berpendapat bahwa asas-asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, melainkan perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk *richtsnoer* bagi hukum yang berlaku (OK. Saidin, 2016: 333). Asas hukum berasal dari pikiran

dirumuskan secara luas sebagai dasar melahirkan norma hukum maka, tidak dapat dianggap sebagai norma konkrit melainkan petunjuk bagi hukum yang berlaku. Sehingga, Perundang-undangan harus mempergunakan asas-asas hukum untuk pedoman bagi bekerjanya suatu produk hukum.

Asas dalam pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa, melaksanakan pendaftaran tanah berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Adapun penjelasan mengenai asas-asas pendaftaran tanah pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sebagai berikut:

- 1) Asas sederhana, dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- 2) Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- 3) Asas terjangkau, dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. pelayanan yang diberikan

dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

- 4) Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.
- 5) Asas mutakhir/terbuka, menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keternagan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka.

d. Tujuan Pendaftaran Tanah

Menurut ketentuan Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria jo. Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997, tujuan dari pendaftaran tanah, yaitu:

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- 2) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat

memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;

3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

e. Fungsi Pendaftaran Tanah

Setidaknya terdapat dua fungsi pendaftaran tanah, yaitu (Arie Sukanti, 2012 : 237):

- 1) Dalam rangka permohonan hak dan pembebanan Hak Tanggungan:
 - a) Sebagai syarat konstitutif lahirnya suatu hak/Hak Tanggungan;
 - b) Untuk keperluan pembuktian, karena nama pemegang hak/Hak Tanggungan akan dicatat pada buku tanah dan sertipikat hak/Hak Tanggungan.
- 2) Dalam rangka jual beli tanah fungsi pendaftaran tanah adalah:
 - a) Untuk memperkuat pembuktian, karena pemindahan hak tersebut dicatat pada buku tanah dan sertipikat hak dan dicantumkan siapa pemegang hanya sekarang;
 - b) Untuk memperluas pembuktian, karena dengan pendaftaran, jual belinya dapat diketahui oleh umum atau siapa saja yang berkepentingan.

2. Tinjauan Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis

a. Pengertian Pendaftaran Tanah Sistematis

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan dan pendaftaran ini merupakan inisiatif pemerintah (Boedi Harsono, 2007: 474). Sedangkan dalam Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, disebutkan bahwa:

“Pendaftaran tanah sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi

semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.”

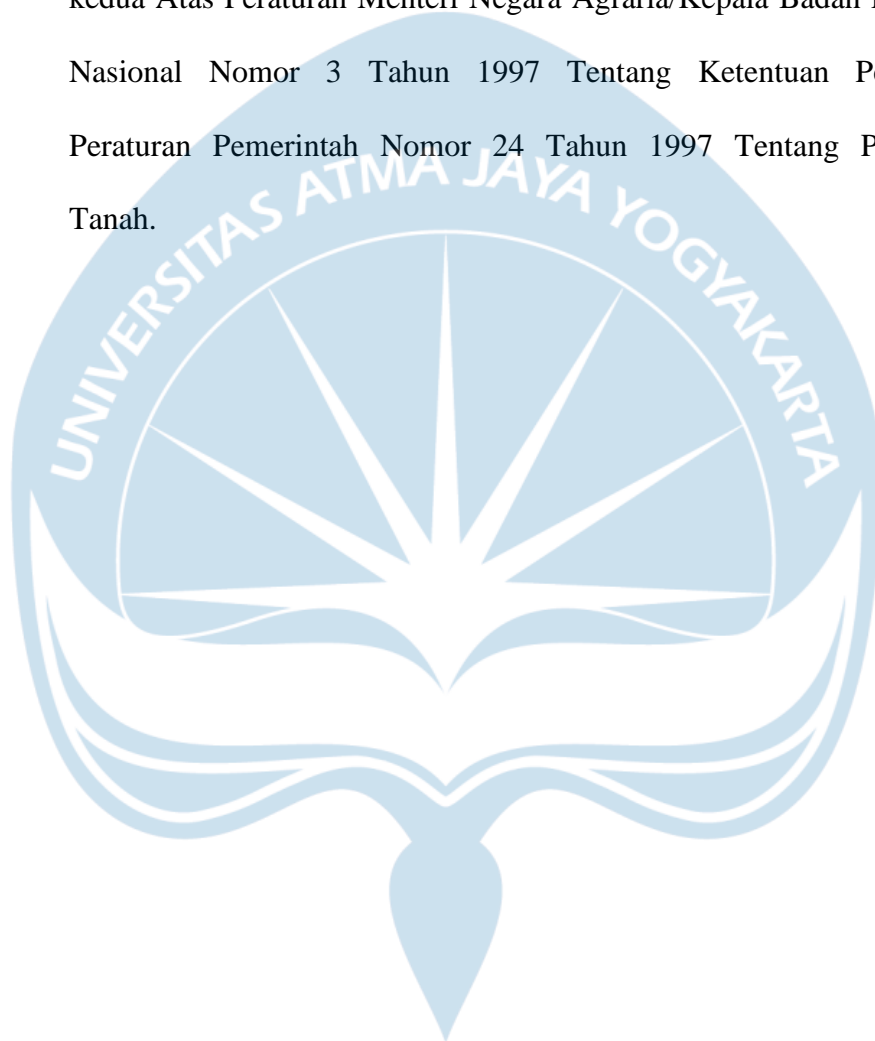
Pendaftaran tanah sistematis, merupakan diadakannya pendaftaran tanah atas inisiatif dari kantor pertanahan atau di sebut "proyek adjudikasi". Menurut Hermit, bilamana pendaftaran tanah sistematis diusulkan oleh pemilik tanah kepada Kepala Kantor pertanahan, cara demikian disebut dengan pendaftaran tanah sistematis secara swadaya (Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono, 2010: 285). Dalam hal ini, dasar pembiayaan pelaksanaan tugas Panitia Adjudikasi harus ditanggung secara swadaya oleh masyarakat.

Pendaftaran tanah sistematis diselenggarakan dari Badan Pertanahan Nasional atas rencana kerja jangka panjang dan rencana tahunan yang berkesinambungan yang pelaksanaannya dilakukan di wilayah-wilayah yang ditunjuk oleh Menteri. Kemudian dibentuk panitia adjudikasi yang terdiri atas seorang ketua panitia yang merangkap anggota yang dijabat oleh pegawai BPN, lalu ditambah dua orang anggota dari BPN, kemudian kepala desa/lurah. Dasar pembiayaan pendaftaran tanah seperti ini dibebankan kepada APBN. Pendaftaran tanah secara sistematis tersebut pemerintah mensubsidi para pemilik tanah yang tanahnya belum pernah disertifikatkan, baik penduduk kaya maupun penduduk miskin.

b. Dasar Hukum Pendaftaran Sistematis

Kegiatan Penyelenggaraan pendaftaran tanah pelaksanaannya diatur dalam PP No. 10 tahun 1961 dan telah berlangsung selama 35 tahun hingga tanggal 8 juli 1997 digantikan dengan PP No. 24 tahun 1997.

Sebagai peraturan pelaksanaan dari PP 24 Tahun 1997 maka telah dikeluarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2019, yaitu merupakan perubahan kedua Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.



3. Tinjauan Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

a. Pengertian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap bahwa, 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.

Pendaftaran Tanah Sistematis lengkap yang dilaksanakan desa demi desa di wilayah kabupaten dan kelurahan demi kelurahan di wilayah perkotaan yang meliputi semua bidang tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menjadi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Kebijakan ini menjadi Program Strategis Nasional dengan konsep membangun data bidang tanah baru dan sekaligus menjaga kualitas data bidang tanah yang ada agar seluruh bidang-bidang tanah terdaftar lengkap dan akurat (Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan, 2021: 8). Dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menyatakan sebagai berikut :

“Penyelesaian kegiatan PTSL terdiri atas 4 (empat) kluster, meliputi:

- a) Kluster 1, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah;
- b) Kluster 2, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanahnya namun terdapat perkara di Pengadilan dan/atau sengketa;
- c) Kluster 3, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah karena subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ini; dan
- d) Kluster 4, yaitu bidang tanah yang objek dan subjeknya sudah terdaftar dan sudah bersertipikat Hak atas Tanah, baik yang belum dipetakan maupun yang sudah dipetakan namun tidak sesuai dengan kondisi lapangan atau terdapat perubahan data fisik, wajib dilakukan pemetaannya ke dalam Peta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.”

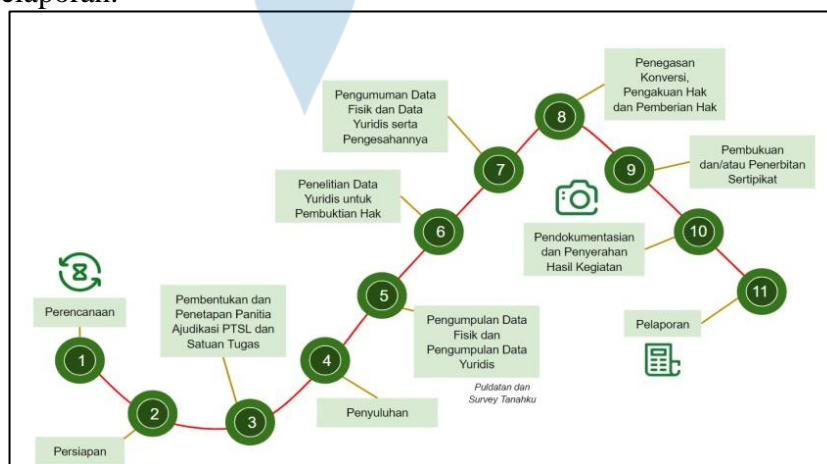
b. Tujuan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Sebagaimana pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dijelaskan bahwa Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tujuan dari program PTSL ini adalah untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat secara pasti, 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.

c. Tahapan Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, terdapat tahapan-tahapan kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap yang kemudian dilaksanakan berdasarkan petunjuk teknis PTSL, yaitu (Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan. *Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap No. 1/Juknis-100.Hk.02.01/I/2021*, Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional):

- 1) perencanaan;
- 2) penetapan lokasi;
- 3) persiapan;
- 4) pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;
- 5) penyuluhan;
- 6) pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;
- 7) penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;
- 8) pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya;
- 9) penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
- 10) pembukuan hak;
- 11) penerbitan sertifikat hak atas tanah;
- 12) pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan
- 13) pelaporan.



Gambar 1. Tahapan Pekerjaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan, 2021: 9).

d. Dasar Hukum Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Berikut adalah dasar hukum diselenggarakannya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan, 2021: 10):

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696);
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 351, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5804);
- 4) Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 83);
- 5) Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 84);

- 6) Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia;
- 7) Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 tentang Penghentian Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer Dan Lahan Gambut;
- 8) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 722);
- 9) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan;
- 10) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 772);

- 11) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 985);
- 12) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 986);
- 13) Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Materi Pengukuran dan Pemetaan.

C. Landasan Teori

Landasan teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Teori Peran

Peran adalah posisi sosial yang menjadikan seseorang mempunyai kedudukan yang dilekati tugas dan fungsi, tujuannya merujuk adanya keterlibatan dalam menjalankan prilakunya dalam aktivitas tertentu. Dalam realitas peran dapat dikatakan adanya keterlibatan atau dilibatkannya baik seseorang, organisasi/lembaga atau negara dalam menjalankan sesuatu untuk mencapai tujuan yang menjadi hak dan kewajibannya. Hak dan kewajiban tersebut muncul karena adanya standar normatif yang disertakan untuk mencapai harapan-harapan bersama diantara mereka para anggota kelompok. Maka, Peran dikatakan berlangsung apabila seseorang yang terlibat pada posisi sosial tertentu melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai kedudukannya dan fungsinya.

Sedangkan menurut Soekanto, peran dibagi menjadi tiga yaitu, peran aktif, peran partisipatif dan peran pasif (Soekanto, 2001:242). Latar belakang pembagian peran tersebut untuk membatasi keterlibatan baik seseorang, organisasi/lembaga atau negara terhadap suatu aktifitas sesuai dengan tugas dan fungsinya. Ruang lingkup tugas badan pertanahan nasional adalah melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan. Peran aktif yang menjadi tanggung jawab dalam ruang lingkup kegiatan di bidang pertanahan yaitu; a) pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah; b)

penataan penggunaan dan peruntukan tanah; c) penetapan hak-hak atas tanah; serta d) pendaftaran tanah. Peran partisipatif merupakan keterlibatan badan pertanahan nasional untuk bimbingan atau pengarahan untuk mencegah agar tidak terjadi permasalahan yang mempengaruhi ruang lingkup kegiatannya di bidang pertanahan. Sedangkan, peran pasif yang dilakukan oleh badan pertanahan nasional hanya bertujuan untuk menciptakan komitmen terhadap para pegawai menjalankan tugas dan tanggung jawabnya.

2. Teori Birokrasi

Hegel mencitrakan birokrasi sebagai *mediating agent*, pen jembatan antara kepentingan-kepentingan masyarakat dengan kepentingan pemerintah. Dan melihat fungsi birokrasi sebagai penghubung antara negara dan *civil society*. Negara mengejawantahkan kepentingan umum, sedang *civil society* merepresentasikan kepentingan khusus yang ada di dalam masyarakat (Rina Martini, 2012:10). Peran birokrasi adalah menentukan upaya penyelenggaraan Negara dan penyelenggaraan pemerintahan. Birokrasi mempunyai peranan penting sebagai alat dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk membantu mewujudkan tujuan Negara. Maka, birokrasi memiliki posisi yang netral dan tidak memihak sebab, sebuah netralitas birokrasi akan objektif melaksanakan penyelenggaraan Negara ataupun penyelenggaraan pemerintahan khususnya dalam birokrasi pelayanan publik. Menurut Weber organisasi birokrasi dapat digunakan sebagai pendekatan efektif untuk mengontrol pekerjaan manusia sehingga sampai

pada sarasannya, karena organisasi birokrasi punya struktur yang jelas tentang kekuasaan dan orang yang punya kekuasaan mempunyai pengaruh sehingga dapat memberi perintah untuk mendistribusikan tugas kepada orang lain (Mohc.Jasin, 2013:36).

3. Teori Penanggulangan Kejahatan

Kejahatan merupakan gejala sosial yang dihadapi masyarakat. Kejahatan tumbuh akibat adanya kondisi dan situasi yang menyebabkan seseorang melakukan aktivitas yang meresahkan orang lain. Kejahatan dalam keberadaannya sangat mengganggu kerertiban dan ketentraman di dalam masyarakat. Pungutan liar merupakan gejala sosial yang membentuk pelaku kejahatan dengan sengaja atau tidak sengaja berkaitan dengan situasi dan kondisi masing-masing. Salah cara mengatasi pungutan liar adalah dengan cara mencegah dan menanggulangnya.

Berdasarkan penjelasan tersebut, bahwa pungutan liar tidak serta merta dapat hilang begitu saja tetapi, dapat diusahakan untuk diminimalisir kejahatan tersebut. Menurut Bonger, dalam penanggulangan kejahatan empirik, dapat di lakukan melalui tiga metode sebagai berikut: pre-emptif, preventif dan represif (Wahyu Widodo, 2015:121). Metode Pre-emptif, Metode ini merupakan usaha atau upaya-upaya pencegahan kejahatan sejak awal atau sejak dini. Dalam mencegah pungutan liar dapat dilaksanakan menggunakan dengan tiga cara yaitu, cara moralistik, cara Abolisionistik dan cara konsepsi terpadu dengan memanfaatkan (*political-will, social-will, individual-will*).

Metode Preventif. merupakan upaya yang dilakukan dengan tujuan untuk mencegah timbulnya kejahatan dengan tindakan pengendalian dan pengawasan, atau menciptakan suasana yang kondusif supaya faktor niat dalam melakukan pungutan liar akan hilang meskipun terdapat kesempatan untuk melakukannya. Upaya preventif ini pada prinsipnya lebih menguntungkan apabila dengan usaha penaggulangan secara represif. Metode represif, merupakan upaya pada saat telah terjadinya tindak pidana/kejahatan yang tindakanya berupa penegakan hukum (law enforcemenet) dengan menjatuhkan sanksi hukum. Upaya tersebut merupakan cara terakhir ketika segala upaya tidak berhasil dilakukan mencegah pungutan liar.