

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah mempunyai peranan besar dalam dinamika pembangunan, maka di dalam Undang- Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) disebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan mengenai tanah juga dapat dilihat dalam Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang biasa disebut dengan UUPA (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960).

Penghormatan terhadap hak perorangan pada umumnya diakui di dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana disebut dalam Pasal 28H ayat (4) “bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun”. Adanya prinsip tersebut, maka hak atas tanah yang dipunyai seseorang sesuai dengan hukum tanah nasional dilindungi dari gangguan pihak lain. Demikian juga hak atas tanah seseorang tidak boleh dirampas dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum, termasuk oleh penguasa.¹

Hukum tanah nasional memberikan perlindungan hukum kepada pihak yang berhak atas tanah. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus dilandasi hak atas tanah

¹ Maria S.W.Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, h. 269.

yang disediakan oleh hukum tanah nasional. Penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak dilindungi oleh hukum terhadap gangguan-gangguan dari pihak manapun, baik oleh sesama anggota masyarakat maupun oleh pihak penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya. Asas ini sangat penting dipahami karena didalamnya mengandung prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.²

Tanah merupakan aspek penting dalam kehidupan dan sumber kesejahteraan bagi manusia. Pengertian ini memberikan makna bahwa manusia sebagai mahluk hidup membutuhkan tanah atau lahan, baik digunakan sebagai tempat untuk tinggal, tempat untuk bercocok tanam, maupun tempat untuk usaha lainnya, sementara persediaan lahan yang ada sangat terbatas.³

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja.⁴ Hak atas tanah merupakan hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Perkataan

² Arie Sukanti Hutagalung, *Pergulatan Pemikiran dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional*, Badan Penerbit FHUI, Depok, 2011, h.171

³ Effendi Perangin, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Rajawali, 2012, h. 22.

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2014, h.18

“menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan.⁵

Terkait dengan hak-hak penguasaan tanah tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 4 UUPA yang menyatakan:

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk keputusan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan yang lebih tinggi.

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 di atas ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1), antara lain:

1. Hak Milik;
2. Hak guna usaha;
3. Hak Guna Bangunan;
4. Hak Pakai;
5. Hak Sewa;
6. Hak Membuka hutan;
7. Hak memungut hasil hutan;
8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara yang disebut dalam Pasal 53.⁶

Pemerintah dalam rangka untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan maka diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Pendaftaran tanah di Indonesia merupakan hal yang

⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2012, h.84.

⁶ Boedi Harsono, *Op.Cit*, h.1

penting harus dilakukan oleh masyarakat untuk memperoleh kepastian hukum terhadap tanah yang dimilikinya. Kepastian hukum tersebut telah dijamin oleh Pemerintah sesuai dengan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

Pemerintah untuk memberikan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum tersebut dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang dalam Pasal 3 huruf a menyebutkan bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum 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.

Salah satu kegiatan pendaftaran tanah meliputi pendaftaran tanah untuk pertama kali yang merupakan pendaftaran tanah yang obyeknya belum didaftarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Kegiatan pendaftaran ini dilakukan dengan dua cara yaitu secara sistematis dan sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis merupakan kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak oleh pemerintah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan.

Pemerintah telah mengeluarkan peraturan mengenai pendaftaran tanah tetapi hasilnya belum dapat mewujudkan seluruh wilayah yang ada

di Indonesia terdaftar. Hal ini dibuktikan dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA). Lahirnya peraturan tersebut bertujuan untuk memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat, dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Sasaran PRONA adalah seluruh bidang tanah yang belum bersertifikat yang dikuasai atau dimiliki oleh perorangan.

Peraturan Menteri tersebut dalam pelaksanaannya masih terdapat kendala, sehingga perlu dilakukan penyesuaian. Berdasarkan hal tersebut, kemudian dikeluarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA), yang mencabut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA).

Percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat kemudian diatur kembali dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 28 Tahun 2016 mengenai Percepatan Program Nasional Agraria Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis, meskipun aturan yang sebelumnya yakni Peraturan Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak

bertentangan mengenai standar, prosedur, mekanisme serta jangka waktu yang ditetapkan dalam pelaksanaan percepatan penetapan hak dan pendaftaran tanah.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia terus berjalan, dengan melakukan perbaikan, penyempurnaan aturan-aturan yang telah dikeluarkan untuk percepatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yakni Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan salah satu program yang diselenggarakan oleh Pemerintah untuk membantu masyarakat dalam memperoleh sertifikat tanah. Alasan dikeluarkannya beberapa aturan terkait Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) tersebut dikarenakan jumlah bidang tanah yang ada di wilayah Indonesia sangat luas, sehingga terkait dengan pendaftaran tanahnya diperlukan suatu terobosan supaya dalam mewujudkan tertib administrasi di bidang pertanahan, yang salah satu caranya adalah dengan pendaftaran tanah yang akan menghasilkan alat bukti berupa sertifikat dapat dicapai dengan waktu yang tidak terlalu lama.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan sarana bagi Badan Pertanahan Nasional untuk dapat menciptakan gambaran satu desa lengkap dan sebagai dasar untuk mengolah administrasi kelengkapan data base pertanahan yang aktual dan

terpercaya. Pemerintah dalam melaksanakan pendaftaran tanah tidak membebaskan seluruh biaya pendaftaran tanah yang menjadi kewajiban pemohon pendaftaran tanah sebagaimana yang tertuang dalam 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 (Surat Keputusan Bersama 3 Menteri Tahun 2017).

Diktu kesatu Surat Keputusan Bersama 3 Menteri Tahun 2017 berbunyi: Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional menetapkan jenis kegiatan, jenis biaya dan besaran biaya yang diperlukan dalam pelaksanaan persiapan pendaftaran tanah sistematis sebagai berikut:

1. Kegiatan penyiapan dokumen
2. Kegiatan pengadaan patok dan materai
3. Kegiatan operasional petugas kelurahan/desa.⁷

Diktu ketujuh Surat Keputusan Bersama 3 Menteri Tahun 2017 berbunyi: Besaran Biaya yang diperlukan untuk Persiapan pelaksanaan sebagaimana dimaksud terbagi atas:

1. Kategori I (Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, Provinsi Maluku Utara, Provinsi Nusa Tenggara Timur) sebesar Rp 450.000,00

⁷ Keputusan Bersama Nomor 25/SKB/V/2017, Nomor 590-3167A Tahun 2017, Nomor 34 Tahun 2017 Tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

2. Kategori II (Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Bangka Belitung, Provinsi Sulawesi Tengah, Provinsi Sulawesi Utara, Provinsi Sulawesi Tenggara, Provinsi Nusa Tenggara Barat) sebesar Rp 350.000,00
3. Kategori III (Provinsi Gorontalo, Provinsi Sulawesi Barat, Provinsi Sulawesi Selatan, Provinsi Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Provinsi Sumatera Utara, Provinsi Aceh, Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Kalimantan Timur) sebesar Rp 250.000,00
4. Kategori IV (Provinsi Riau, Provinsi Jambi, Provinsi Sumatera Selatan, Provinsi Bengkulu, Provinsi Kalimantan Selatan) sebesar Rp 200.000,00
5. Kategori V (Jawa dan Bali) sebesar Rp 150.000,00.⁸

Target PTSL di Kabupaten Aceh Tengah tahun 2022 sejumlah 37.000 bidang, dan 7.500 bidang merupakan PTSL berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+PM). Pelaksanaan PTSL+PM di Kabupaten Aceh Tengah sendiri telah dilaksanakan sejak tahun 2018 dan dinilai cukup berhasil, kemudian dilaksanakan kembali pada tahun 2019 dengan target 4 Desa dengan total target 10.000 Peta Bidang Tanah (PBT) dan 8.700 Setifikat Hak Atas Tanah (SHAT).

Target PTSL+PM tahun 2022 cukup besar meskipun mengalami penurunan dari tahun 2020 yang mencapai 8.700 Setifikat Hak Atas Tanah (SHAT).. Dengan demikian Kantor Pertanahan harus bekerja keras dalam pelaksanaan PTSL+PM dengan melibatkan masyarakat dalam program PTSL+PM yang baru pertama kali dilaksanakan di Gampong (Desa) Atu Gajah Reje Guru Kecamatan Bebesen, Kabupaten Aceh Tengah. Dalam pelaksanaannya, kegiatan PTSL+PM ini tentunya harus melihat kondisi sosial masyarakat daerah yang memiliki karakteristik berbeda dan

⁸ *Ibid.*

harus disesuaikan dengan kearifan lokal, keterlibatan, pemberdayaan dan kemitraan yang ada di tengah masyarakat.

Salah satu kendala yang sering dialami dalam pelaksanaan PTSL di Kabupaten Aceh Tengah adalah terkait integrasi data fisik dengan data yuridis, untuk mengintegrasikan petugas membutuhkan waktu yang cukup lama. Kendala yang dialami saat pengumpulan data di lapangan yang menyebabkan terhambatnya pengumpulan data yuridis diantaranya kurangnya sumber daya manusia yang kompeten terhadap aplikasi yang membantu proses pengolahan data.

Dampak yang muncul kemudian adalah sulitnya menghubungkan antara data fisik dan data yuridis, yang diakibatkan berbagai faktor antara lain perbedaan informasi nama pemilik bidang tanah pada saat pengumpulan data fisik dan informasi nama pemilik bidang tanah pada saat pengumpulan data yuridis (nama panggilan/nama kecil), satu orang yang sama memiliki lebih daripada satu bidang tanah, sehingga kesulitan melakukan identifikasi dokumen alas hak yang sesuai untuk dimasukkan ke dalam berkas, bahwa dalam peta bidang tanah yang dihasilkan satgas fisik pada beberapa kasus tertukar informasi nama pemilik bidang tanahnya serta kesulitan satgas yuridis menentukan bidang-bidang tanah obyek PTSL yang telah dilakukan pengukuran.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis memilih judul tesis, **“Analisis Yuridis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berdasarkan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara (Studi Kantor Pertanahan Kabupaten Aceh Tengah)”**.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penulisan tesis ini adalah :

1. Bagaimana prosedur pembiayaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berdasarkan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri di Kabupaten Aceh Tengah ?
2. Bagaimana kepastian hukum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berdasarkan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri di Kabupaten Aceh Tengah?
3. Bagaimana penyelesaian problematika/sengketa pertanahan dalam PTSL berdasarkan surat keputusan 3 Menteri di Kabupaten Aceh Tengah?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan penulisan dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis prosedur pembiayaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berdasarkan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri di Kabupaten Aceh Tengah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kepastian hukum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berdasarkan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri di Kabupaten Aceh Tengah.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis penyelesaian problematika/sengketa pertanahan dalam PTSL berdasarkan surat keputusan 3 Menteri di Kabupaten Aceh Tengah.

Kegiatan penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat yaitu:

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan untuk pengembangan wawasan dan kajian lebih lanjut bagi teoritis yang ingin mengetahui dan memperdalam tentang masalah Implementasi Pembiayaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kantor Pertanahan Kabupaten Aceh Tengah.
2. Secara praktis hasil penelitian ini dapat menjadi referensi maupun bahan pertimbangan dalam penyelenggaraan kebijakan dalam bidang Agraria dan Pertanahan terutama dalam hal Implementasi Pembiayaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kantor Pertanahan Kabupaten Aceh Tengah.

D. Kerangka Teori dan Konsepstual

1. Kerangka Teori

Seiring dengan perkembangan masyarakat, hukum pun mengalami perkembangan. Kontinuitas perkembangan ilmu hukum selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.⁹ Perkembangan ilmu pengetahuan tidak lepas dari teori hukum sebagai landasannya dan tugas teori hukum adalah untuk: “menjelaskan nilai-nilai hukum dan postulat-postulatnya hingga dasar-dasar filsafatnya yang paling dalam, sehingga penelitian ini tidak terlepas dari teori-teori ahli hukum yang di bahas dalam bahasa dan sistem pemikiran para ahli hukum sendiri.¹⁰

⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 2016, h. 6.

¹⁰ W. Friedman, *Teori dan Filsafat Umum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006, h. 2.

Teori dalam dunia ilmu berfungsi untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, sedangkan kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis.¹¹ Teori merupakan serangkaian, asumsi, konsep, definisi dan proposal untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.¹² Teori memberikan penjelasan melalui cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakannya.¹³ Untuk melakukan analisis suatu penelitian diperlukan pisau analisis berupa kerangka teori.

a. Teori Negara Hukum

Terbentuknya suatu negara didasari dari suatu kenyataan bahwa manusia adalah makhluk sosial yang membutuhkan satu sama lain dalam kehidupannya sebagai bentuk dari suatu hubungan timbal balik. Berkumpulnya manusia dan membentuk kelompok-kelompok, didasari adanya kepentingan tertentu yang bersifat komunal yang hendak dicapai secara bersama-sama. Pembahasan mengenai manusia yang hidup berkelompok, salah satunya bentuk dari kesepakatan manusia untuk membentuk kelompok adalah dengan terbentuknya sebuah negara.¹⁴

Ide negara hukum menurut gagasan Plato mengandung gambaran suatu bentuk negara ideal. Di mana gambaran negara ideal menurut Plato

¹¹J.J.J.M. Wuisman, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, UI press, Jakarta, 2006, h. 203.

¹²Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, h. 19

¹³Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h. 253

¹⁴Hotma P Sibuea. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Gelora Aksara Pratama, Jakarta, 2010, h. 2.

sungguh berbeda jauh dengan kondisi dan keadaan negara Athena pada zamannya. Pada zaman itu, raja yang berkuasa di Negara Athena merupakan penguasa yang Zalim dan sewenang-wenang.¹⁵

Plato berpandangan, negara sebagai suatu keluarga. Berdasarkan pada pandangannya tersebut, dapat diketahui bahwa dalam pemikiran Plato kekuasaan bukan merupakan unsur essential suatu negara. Esensi negara sesuai dengan pandangan Plato adalah ikatan hubungan yang sangat erat dan akrab diantara orang-orang yang hidup bersama. Hal ini kemudian dijadikan indikasi bahwa dalam penggunaan kekuasaan untuk negara sebisa mungkin harus dihindari.¹⁶

Tujuan negara hukum adalah, bahwa negara menjadikan hukum sebagai "*supreme*", setiap penyelenggara negara atau pemerintahan wajib tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*) semuanya ada di bawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).¹⁷

Esensi suatu negara berkembang sejalan dengan perkembangan peradaban dan kebutuhan manusia. Karena itu, teori dan pemikiran tentang negara pun terus mengalami perkembangan.¹⁸ Konsep negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan

¹⁵*Ibid. Op.Cit*, h. 153.

¹⁶Hotma P. Sibeua. *Op.Cit*, h. 12.

¹⁷Sumali. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pegganti Undang-undang (Perpu)*, Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2003, h.11.

¹⁸Malian Sobirin. *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pegganti UUD 1945*. FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, h. 25.

hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata.¹⁹

Negara hukum pada hakikatnya berakar dari konsep teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum. Oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Krabe sebagai berikut negara sebagai pencipta dan penegak hukum didalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam arti ini hukum membawahkan negara. Berdasarkan pengertian hukum itu, maka hukum bersumber dari kesadaran hukum rakyat, maka hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang (*impersonal*).²⁰

Berdasarkan pandangan Plato mengenai konsep negara hukum, maka dapat dipahami bahwa timbulnya pemikiran tentang negara hukum merupakan reaksi terhadap kesewenangan-wenangan dimasa lampau. Dengan demikian, unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.²¹

¹⁹*Ibid*, h, 36-37.

²⁰B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015, h. 17.

²¹Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. UII Press, Yogyakarta, 2005, h. 1

Embrio munculnya gagasan negara hukum yang di kemukakan oleh Plato adalah dengan mengintroduksi konsep *nomoi*. Dalam konsep *nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang negara hukum semakin tegas ketika didukung oleh muridnya Aristoteles, yang menuliskan ke dalam bukunya *politica*.²²

Aristoteles berpendapat bahwa negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (*vlakke staat*). Sementara itu, Inu Kencana mengemukakan bahwa “konsep negara hukum didasari pada kedaulatan hukum, di mana setiap penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum, yang berdaulat dalam suatu negara adalah hukum dan setiap kekuasaan diperoleh melalui hukum”.²³

Pemikiran atau konsep manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang seiring perkembangan sejarah manusia. Meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, namun pada tataran implementasinya sangat dipengaruhi oleh karakteristik negara dan manusianya yang beragam. Konsep negara hukum sangat dipengaruhi oleh karakteristik suatu bangsa, sistem hukum dan juga dipengaruhi oleh falsafah bangsa atau ideologi suatu negara.²⁴ Konsep pemikiran negara hukum yang didasari pada perkembangan sejarah dan ideologi suatu bangsa, kemudian menimbulkan berbagai bentuk negara hukum.

²²Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 2.

²³Inu Kencana Syafi'i, *Ilmu Pemerintahan*. Mandar Maju, Bandung, 2010, h. 100

²⁴Titik Tri Wulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, h. 52.

Sebagai contoh, konsep negara hukum menurut nomokrasi Islam, yang konsep negara hukum pada nilai-nilai yang terkandung pada Al-Quran dan Al-Sunnah. Nomokrasi Islam adalah negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut:

- 1) Kekuasaan sebagai amanah.
- 2) Musyawarah.
- 3) Keadilan.
- 4) Persamaan.
- 5) Pengakuan.
- 6) Perlindungan setiap hak-hak asasi manusia.
- 7) Peradilan bebas.
- 8) Perdamaian.
- 9) Kesejahteraan, dan prinsip ketaatan rakyat.²⁵

Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem Hukum Kontinental yang disebut *civil law* dengan karakteristik *civil law* yang bersifat administrative.²⁶ Sedangkan negara hukum menurut konsep Anglo Saxon (*rule of law*) Konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem Hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *common law* adalah *judicial*.²⁷ Selanjutnya, konsep *socialist legality*, melahirkan suatu konsep yang dianut di negara-negara komunis, yang tampaknya hendak mengimbangi konsep *rule of law* yang dipelopori oleh negara-negara *anglo-saxon*.²⁸

Adapun konsep negara hukum yang dianut dan diterapkan di negara Indonesia adalah suatu konsep negara hukum yang timbul dari

²⁵Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, h. 85-86

²⁶Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 74

²⁷*Ibid.*

²⁸Tahir Azhary, *Op.Cit*, h. 91.

nilai-nilai dan norma-norma serta jiwa bangsa Indonesia, yakni konsep negara hukum Pancasila.²⁹ Konsep negara hukum Pancasila telah menjadikan Pancasila sebagai sumber hukum utama. Oleh karena itu, pembentukan sistem hukum nasional harus memiliki ciri khas dan karakteristik yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila yang merupakan falsafah hidup dan nilai kebenaran yang harus diaplikasikan dalam kehidupan masyarakat Indonesia.³⁰

Eksistensi negara Indonesia sebagai negara hukum, ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Dengan dasar yang demikian, maka kedaulatan tertinggi di negara Indonesia bersumber atau berdasarkan pada hukum. Dalam konteks negara Indonesia sebagai negara hukum, sesuai dengan ungkapan Cicero, yang menyatakan “*Ubi societas ibi ius*” yang artinya dimana ada masyarakat disitu ada hukum.³¹

Istilah negara hukum terbentuk dari dua suku kata, yakni kata negara dan hukum,³² yang menunjukkan eksistensi negara dan hukum dalam satu kesatuan. Padanan kata ini menunjukkan bentuk dan sifat yang saling mengisi antara negara di satu pihak dan hukum di pihak lain. Tujuan negara adalah untuk memelihara ketertiban hukum (*rectorde*). Oleh karena itu, negara membutuhkan hukum dan sebaliknya pula hukum dijalankan dan ditegakkan melalui otoritas negara.

²⁹Ridwan HR, *Op.Cit*, h. 2.

³⁰Yopi Gunawan dan Krtistian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*. Refika Aditama, Bandung, 2015, h. 3.

³¹Moh. Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Rajawali Pers, Jakarta, 2011, h. 12.

³²Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2005, h. 19.

Sebagai konsekuensi dianut konsep negara hukum dalam UUD NRI Tahun 1945, maka setiap tindakan aparaturnya harus dilandasi hukum, dalam hal ini mencakup hukum dasar (UUD NRI Tahun 1945) dan undang-undang sebagai turunannya. Kemudian sebagai bangsa yang ingin tetap bersatu, bangsa Indonesia telah menetapkan dasar dan ideologi negara, yakni Pancasila yang dipilih sebagai dasar pemersatu dan pengikat yang kemudian melahirkan kaidah-kaidah penuntun dalam kehidupan sosial, politik, dan hukum.³³

Negara hukum berawal dari ide sistem hukum yang dilaksanakan untuk membentuk sebuah sistem yang menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak asasi manusia (*human rights*). Konsep dasar dari negara hukum adalah semua perilaku dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus berdasarkan hukum yang dirancang dan dibuat oleh pembentuk undang-undang.³⁴

Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang dikembangkan dan diterapkan di Indonesia. Dalam konsep negara hukum Indonesia menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Hal ini berarti bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Premis Indonesia sebagai negara hukum secara tegas dinyatakan dalam rumusan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi:

³³*Ibid.* h. 13.

³⁴Yopi Gunawan dan Krtistian, *Op.Cit*, h. 21.

“Negara Indonesia negara hukum”. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan. Dengan kata lain, negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.

Keadilan merupakan syarat utama terciptanya kebahagiaan hidup warga negara dan sebagai dasar dari pada keadilan itu, maka perlu untuk mengajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula dengan peraturan hukum yang sebenarnya, peraturan hukum itu hanya ada dan dianggap ada jika peraturan tersebut mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negara.³⁵

Mewujudkan pelaksanaan pemerintahan yang adil, maka dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum umumnya berlaku 3 (tiga) prinsip dasar, yakni supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*), dalam rangka mencapai keadilan.

Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Dalam konsep negara hukum, maka hukum memegang kendali tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Hal ini sesuai prinsip dari negara

³⁵Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit*, h. 153.

hukum, bahwa hukumlah yang memerintah dan bukan orang (*The rule of law, and not of Man*). Hal ini sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan itu dijalankan oleh hukum.³⁶

b. Teori Kepastian Hukum

Kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah kepastian hukum yang mengandung dua pengertian yaitu :

- 1) Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan.
- 2) Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim untuk kasus serupa yang telah diputus.³⁷

Kepastian hukum adalah merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.³⁸ Menurut Scheltema, adanya unsur-unsur dalam kepastian hukum, meliputi:

- 1) Asas legalitas
- 2) Adanya undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, sehingga warga dapat mengetahui apa yang diharapkan.
- 3) Undang-undang tidak boleh berlaku surut.
- 4) Pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan yang lain.³⁹

³⁶Tahir Azhary, *Op.Cit*, h. 84.

³⁷Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Perdana Media Group, Jakarta, 2008, h. 158

³⁸Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, h.145

³⁹*Ibid.*, h. 146.

Menurut Cicut Sutiarto mengatakan kepastian hukum yang berdasarkan keadilan menurutnya harus selalu ditanamkan untuk menciptakan budaya hukum yang tepat waktu.⁴⁰ Pemerintah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus memberikan kepastian hukum setelah kebijakan tersebut berlaku. Beberapa masyarakat yang telah memiliki sertifikat tentunya akan mendapatkan kepastian hukum dengan bentuk perlindungan hukum sebagai bukti apabila nantinya mendapatkan gugatan dari pihak lain.

Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.

Menurut Radbruch dalam Theo Huijbers bahwa hubungan antara keadilan dan kepastian hukum perlu diperhatikan. Oleh sebab kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dalam negara, maka hukum positif selalu harus ditaati, pun pula kalau isinya kurang adil, atau juga kurang sesuai dengan tujuan hukum. Tetapi terdapat kekecualian, yakni bila mana pertentangan antara isi tata hukum dan keadilan menjadi begitu besar, sehingga tata hukum itu nampak tidak adil pada saat itu tata hukum itu boleh dilepaskan.⁴¹

⁴⁰Cicut Sutiarto, *Pelaksanaan Putusan Arbitrase dalam Sengketa Bisnis*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2011, h. 160.

⁴¹Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, 2002, h. 163

Sudikno Mertokusumo menyatakan “tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan.” Tetapi terlalu menitikberatkan kepada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil. Apapun yang terjadi peraturannya adalah demikian dan harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat “*lex dura, set tamen scripta*” (undang-undang itu kejam, tetapi demikianlah bunyinya).⁴²

Pemerintah dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada setiap pemilik hak atas tanah, maka pemerintah memberikan fasilitas berupa pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah dimaksudkan untuk memperoleh sertifikat tanah sebagai alat bukti yang sah dan kuat. Pendaftaran tanah merupakan mandat atau perintah yang harus dilakukan untuk dapat melaksanakan tertib administrasi yaitu untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah dilakukan pendaftaran tanah diseluruh wilayah republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.⁴³

Pendaftaran hak atas tanah menimbulkan hubungan hukum pribadi antara seseorang dengan tanah, sebagaimana pendapat Pitlo yang dikutip Abdurrahman bahwa pada saat dilakukannya pendaftaran tanah, maka hubungan hukum pribadi antara seseorang dengan tanah diumumkan

⁴² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2018, h. 58

⁴³Setiyo Utomo, “Problematika Proses Pengadaan Tanah “, *Jurnal Justisia*, Vol. 5 No 2 Tahun 2020, h.23

kepada pihak ketiga atau masyarakat umum, sejak saat itulah pihak-pihak ketiga dianggap mengetahui adanya hubungan hukum antara orang dengan tanahnya dimaksud, untuk mana menjadi terikat dan wajib menghormati hal tersebut sebagai suatu kewajiban yang timbul dari kepatutan.⁴⁴

Pendaftaran tanah setelah lahirnya Undang Undang Pokok Agraria merupakan hal yang wajib yang semestinya dilakukan untuk mendapatkan kepastian hukum dan salah satu upaya untuk mengurangi konflik. Konflik yang terjadi apabila terjadi sengketa perselisihan mengenai kepemilikan tanah maka Sertifikat hak milik dapat menjadi alat bukti yang sah.

Kepastian hukum adalah "*sicherheit des Rechts selbst*" (kepastian tentang hukum itu sendiri). Ada 4 (empat) hal yang berhubungan dengan makna kepastian hokum yaitu :

- 1) Hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches Recht*).
- 2) Hukum itu didasarkan pada fakta (*tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti kemauan baik, kesopanan.
- 3) Fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, disamping juga mudah dijalankan.
- 4) Hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.⁴⁵

Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya menimbulkan keresahan, tetapi terlalu menitik beratkan kepada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan

⁴⁴ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, h. 23.

⁴⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta, UKI Press, 2016, h. 135-136

hukum, akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil, apapun yang terjadi peraturannya adalah demikian dan harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat. Teori Kepastian Hukum digunakan dalam penelitian ini untuk mengetahui peran PPAT dalam peralihan dan peningkatan status hak guna bangunan yang telah berakhir masa berlakunya menjadi hak milik.

b. Teori Perlindungan Hukum

Teori selanjutnya adalah teori perlindungan hukum merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang wujud atau bentuk atau tujuan perlindungan, subjek hukum yang dilindungi serta objek perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada subjeknya. Unsur-unsur yang tercantum dalam definisi teori ini meliputi adanya wujud atau bentuk perlindungan atau tujuan perlindungan, subjek hukum dan objek perlindungan hukum. Dalam setiap perundang-undangan, yang menjadi wujud atau bentuk atau tujuan perlindungan yang diberikan kepada subjek dan objek perlindungannya berbeda antara satu dengan yang lainnya.⁴⁶

Teori perlindungan hukum berfokus kepada perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat. Masyarakat yang disasarkan pada teori ini, yaitu masyarakat yang berada pada posisi yang lemah, baik secara ekonomis maupun lemah dari aspek yuridis.⁴⁷ Sudikno

⁴⁶ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 263.

⁴⁷ *Ibid.*, h. 259.

Mertokusumo berpendapat bahwa dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan. Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.⁴⁸

Teori perlindungan hukum pada dasarnya merupakan teori yang berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Roscou Pound mengemukakan hukum merupakan alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*). Kepentingan manusia adalah suatu tuntutan yang dilindungi dan dipenuhi manusia dalam bidang hukum. Roscou Pound membagi kepentingan manusia yang dilindungi hukum menjadi tiga macam, yaitu kepentingan umum, kepentingan masyarakat dan kepentingan individual.⁴⁹ Teori perlindungan hukum digunakan dalam penelitian ini dengan alasan untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah berakhir masa berlakunya menjadi hak milik.

2. Kerangka Konsepstual

Konsepsi adalah salah satu bagian terpenting dari teori. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan

⁴⁸Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*, h. 71.

⁴⁹ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, *Op.Cit.*, h. 266.

observasi, antara abstraksi dan realitas.⁵⁰ Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus, yang disebut dengan definisi operasional.⁵¹ Kerangka konseptual yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah :

- a. Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, 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.⁵²
- b. Alas hak adalah alat bukti dasar seseorang dalam membuktikan hubungan hukum antara dirinya dengan hak yang melekat atas tanah.⁵³
- c. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah program pendaftaran tanah pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah yang belum terdaftar di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan.⁵⁴

⁵⁰Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 2009, h. 34.

⁵¹Sumadi Suryabrata, *Metode Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hal 3

⁵²Rahmat Ramadhani, *Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah*, Pustaka Prima, Medan, 2018, h5.

⁵³Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi Djambatan, 2017, Jakarta, h.17.

⁵⁴ Pasal 1 Angka 2 Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

E. Keaslian Penulisan

Tesis ini berjudul “Analisis Yuridis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berdasarkan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara (Studi Kantor Pertanahan Kabupaten Aceh Tengah)”. Sehubungan dengan keaslian judul tesis ini dilakukan pemeriksaan pada perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara untuk membuktikan bahwa judul tesis tersebut belum ada atau belum terdapat di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara. Dengan demikian penelitian ini adalah asli adanya dan secara akademis dapat dipertanggung jawabkan. Meskipun ada peneliti-peneliti pendahulu yang pernah melakukan penelitian mengenai masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum, namun secara judul dan substansi pokok permasalahan yang dibahas sangat jauh berbeda dengan penelitian ini.

Adapun penelitian tesis yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut yang pernah dilakukan adalah :

1. Penelitian Tesis oleh Karina Gita Sahprada, dengan penelitian tesis yang berjudul “Pendaftaran Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Bandar Lampung”. Adapun rumusan masalah yang dibahas adalah:
 - a. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kota Bandar Lampung?

- b. Bagaimana hambatan yang dihadapi Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap? ?
2. Penelitian Tesis oleh Anika Selaka Murfini, dengan judul “Tinjauan Hukum Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Melalui Ajudikasi Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997”. Adapun permasalahan yang dibahas adalah:
 - a. Bagaimanakah peran Ajudikasi dalam pendaftaran tanah?
 - b. Kendala-kendala yang di temukan dalam pendaftaran tanah dan cara penyelesaiaannya ?
3. Penelitian Tesis oleh Muhlis Fahdiar, dengan judul: “Analisis Peningkatan Status Hak dari Hak Pakai yang terikat Jaminan atas Hak Pengelolaan Menjadi Hak Milik”, dengan permasalahan yang dibahas :
 - a. Apakah yang menjadi dasar dapat dikabulkannya peningkatan status hak dari hak pakai yang terikat jaminan di atas hak pengelolaan menjadi hak milik ?
 - b. Kendala hukum apakah yang timbul dalam proses peningkatan status hak dari hak pakai yang terikat jaminan di atas hak pengelolaan menjadi hak milik ?;
 - c. Bagaimana perlindungan kreditur terhadap peningkatan hak yang dilakukan dari hak pakai yang terikat jaminan di atas hak pengelolaan menjadi hak milik ?

Penelitian ini, baik permasalahan maupun pembahasan adalah berbeda sehingga penelitian ini adalah asli dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademis.

F. Metode Penelitian

Metodeologi penelitian merupakan penelitian yang menyajikan bagaimana cara atau prosedur maupun langkah-langkah yang harus diambil dalam suatu penelitian secara sistematis dan logis sehingga dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.⁵⁵ Penelitian hukum pada dasarnya dibagi dalam 2 (dua) jenis yaitu penelitian normatif dan penelitian empiris. Penelitian normatif merupakan penelitian dengan menggunakan data sekunder sehingga disebut pula penelitian kepustakaan, sedangkan yang dimaksud dengan penelitian empiris adalah penelitian secara langsung di masyarakat ada yang melalui questioner (daftar pertanyaan) ataupun wawancara langsung.⁵⁶

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum dengan metode pendekatan yuridis normatif. Penelitian dengan metode yuridis normatif ialah dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*),⁵⁷ penelitian hukum doktriner yang mengacu kepada norma-

⁵⁵Sutrisno Hadi, *Metodologi Riset nasional*, Akmil, Magelang, 2007, h. 8

⁵⁶Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, h. 1.

⁵⁷Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, h. 39

norma hukum⁵⁸ maka penelitian ini menekankan kepada sumber-sumber bahan sekunder, baik berupa peraturan-peraturan maupun teori-teori hukum, yang memfokuskan pengumpulan semua perundang-undangan yang terkait di dalam buku, melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pengaturan hukum dan implikasi pelaksanaannya di Indonesia maupun hukum yang diputuskan melalui proses penelitian.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yaitu penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan serta menganalisa peraturan perundang-undangan yang berkaitan pada tujuan penelitian ini. Tujuan dalam penelitian deskriptif adalah untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan frekuensi atau penyebaran suatu gejala atau frekuensi adanya hubungan tertentu antara gejala dan gejala lain dalam masyarakat.⁵⁹ Maksud utama analisis terhadap bahan hukum adalah mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan undang-undang secara konseptual, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik dan putusan-putusan hukum.⁶⁰

⁵⁸Bambang Waluyo, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Semarang, 2016, h. 13.

⁵⁹ Kontjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, 2007, h. 42.

⁶⁰ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, h. 310

3. Sumber Data

Pengumpulan data adalah bagian penting dalam suatu penelitian, karena dengan pengumpulan data akan diperoleh data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisis sesuai kehendak yang diharapkan. Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data kepustakaan.⁶¹ Dalam mencari dan mengumpulkan data yang diperlukan dalam penulisan tesis ini menggunakan data sekunder. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan dari arsip-arsip, bahan pustaka data resmi pada instansi pemerintah, Undang-Undang, makalah yang ada kaitannya dengan masalah yang sedang diteliti yang terdiri dari:

a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang berhubungan dan mengikat, yaitu :

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- 3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- 4) Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

⁶¹Bambang Sunggono, *Op.Cit.*, h.10

- 5) Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia
 - 6) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum dari buku teks yang berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan kalsik para sarjana yang memiliki kalsifikasi tinggi.⁶² Bahan hukum sekunder terdiri dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer sebagaimana yang terdapat dalam kumpulan pustaka yang bersifat sebagai penunjang dari bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini bisa berasal dari buku-buku, hasil-hasil penelitian dan hasil karya ilmiah dari kalangan hukum.
- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia dan majalah yang berkaitan dengan tema yang diteliti.⁶³

4. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang di gunakan untuk memperoleh data sekunder adalah dengan cara studi kepustakaan. Untuk melengkapi

⁶² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2008, h. 141.

⁶³ *Ibid*, h. 142.

penelitian ini agar mempunyai tujuan yang jelas dan terarah serta dapat dipertanggung jawabkan sebagai salah satu hasil karya ilmiah.

Teknik untuk memperoleh data yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti, dilaksanakan dua tahap penelitian :

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi Kepustakaan ini untuk mencari konsep-konsep, teori-teori, pendapat-pendapat atau penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan. Kepustakaan tersebut berupa peraturan perundang-undangan, karya ilmiah sarjana, dan lain-lain.

b. Studi Lapangan (*Field Research*), yaitu menghimpun data dengan melakukan wawancara terhadap staf/pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Aceh Tengah sebagai informan yang berhubungan dengan penelitian ini, yang dijadikan sebagai data pendukung atau data pelengkap dalam melakukan penelitian.

Alat pengumpulan data yang digunakan berupa :

a. Studi dokumen digunakan untuk memperoleh data sekunder dengan membaca, mempelajari, meneliti, mengidentifikasi dan menganalisis data sekunder yang berkaitan dengan objek penelitian. Data sekunder tersebut diperoleh dengan mempelajari buku-buku, hasil penelitian dan dokumen-dokumen perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah yang tidak memiliki alas hak melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap.

- b. Pedoman wawancara adalah daftar pertanyaan yang disusun secara sistematis yang digunakan sebagai panduan melakukan wawancara. Pedoman wawancara secara garis besar dapat dibagi ke dalam tiga tahap, yaitu “tahap persiapan wawancara, proses wawancara, dan evaluasi wawancara, termasuk permasalahan yang muncul pada penelitian yang menggunakan teknik wawancara”.⁶⁴

5. Analisis Data

Analisis data adalah “suatu proses mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberikan kode dan mengategorikannya hingga kemudian mengorganisasikan dalam suatu bentuk pengelolaan data untuk menemukan tema dan hipotesis kerja yang diangkat menjadi teori substantive”.⁶⁵ Menemukan teori dari data tersebut maka digunakan metode kualitatif yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dipahami oleh subyek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.⁶⁶

⁶⁴ *Ibid.*, h. 32.

⁶⁵ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, h. 104

⁶⁶ Lexy J Moleong, *Op.Cit*, h.6.

BAB II

PROSEDUR PEMBIAYAAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) BERDASARKAN SURAT KEPUTUSAN BERSAMA 3 MENTERI

A. Pengertian Pendaftaran Tanah

Indonesia mengatur hukum pertanahan sudah dikenak sejak zaman Hindia Belanda dan setelah Indonesia merdeka dibuatlah undang-undang yang bersifat nasional yang merombak undang-undang pertanahan lama yang masih berorientasi kepada kepentingan jajahan menjadi berorientasi kepada kepentingan rakyat Indonesia merdeka. Undang-undang itu disebut dengan UUPA yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.⁶⁷

Disebabkan oleh perkembangan perekonomian yang pesat dari banyaknya tanah yang tersangkut dalam kegiatan ekonomi, misalnya jual beli, sewa menyewa, pembebanan hipotik atas tanah yang dijadikan jaminan karena adanya pemberian kredit, maka oleh pembuat UUPA dianggap perlu adanya jaminan kepastian hukum dan kepastian hak dalam bidang agrarian. Oleh karena itu di dalam Pasal 19 UUPA diperintahkan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.⁶⁸

UUPA meskipun mengatur pendaftaran tanah, namun tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah.

⁶⁷ Muhammad Yamin. *Beberapa Dimensi Filosofis Hukum Agraria*. Pustaka Bangsa Press, Medan, 2017, h. 30.

⁶⁸ Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2015, h. 41.

Pendaftaran tanah berasal dari kata *cadastre* suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin yaitu *capistratum* yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi. Dalam arti yang tegas *cadastre* adalah *record* pada lahan-lahan, atau nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. *Cadastre* dapat diartikan sebagai alat yang tepat untuk memberikan suatu uraian dan identifikasi tersebut dan sebagai rekaman berkesinambungan dari hak atas tanah.⁶⁹

Menurut Boedi Harsono bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman terjangkau, mutakhir dan terbuka.⁷⁰ Pendaftaran tanah merupakan 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 di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.

Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yaitu rangkaian kegiatan yang

⁶⁹Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso I), *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Prenadamedia Group, Jakarta, 2017, h. 286.

⁷⁰Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2017, h. 471.

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 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.

Berdasarkan pengertian pendaftaran tanah tersebut diatas dapat diuraikan unsur-unsur sebagai berikut:

1. Adanya serangkaian kegiatan

Serangkain kegiatan menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berturutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat.⁷¹

2. Dilakukan oleh pemerintah

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan.

3. Secara terus-menerus, berkesinambungan

⁷¹ Urip Santoso I, *Op.Cit*, h. 288.

Terus-menerus, berkesinambungan. Menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yangsekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

4. Secara teratur

Teratur menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, meskipun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.

5. Bidang tanah dan satuan rumah susun

Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara.

6. Pemberian surat tanda bukti hak

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda buktihak berupa sertifikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dansertifikat hak milik atas satuan rumah susun.

7. Hak-hak tertentu yang membebaninya

Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bagunan, Hak Pakai, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah

Susun dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, atau Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

UUPA menungaskan kewajiban kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.⁷² Kegiatan pendaftaran tanah memiliki tujuan sebagaimana dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yakni "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah." Sebagai peraturan pelaksana dari UUPA sejalan pernyataan tersebut tujuan pendaftaran tanah di dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dijabarkan lebih luas yaitu:

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum 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, untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.⁷³

Berangkat dari salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan di atas, dapat digali makna dari kepastian hukum hak atas tanah. Kepastian hukum hak atas tanah dalam kaitannya dengan salah

⁷² Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso II). *Pejabat Pembuat akta Tanah Perspektif Regulasi, Wewenang dan Sifat Akta*. Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, h. 3.

⁷³ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan di atas dapat menunjukkan siapa yang berhak atau tidak dalam suatu bidang tanah. Artinya harapan yang ingin dicapai dengan terciptanya kepastian hukum adalah menciptakan suatu keadaan yang mampu memberikan informasi tentang pihak mana yang memiliki akses, berhak menguasai, memanfaatkan dan seterusnya terhadap sesuatu bidang tanah.⁷⁴

Syarat yang harus dipenuhi agar pendaftaran tanah dapat menjamin kepastian hukum adalah:

1. Tersedianya peta bidang tanah yang merupakan hasil pengukuran secara kadasteral yang dapat dipakai untuk rekonstruksi batas di lapangan dan batas-batasnya merupakan batas yang sah menurut hukum.
2. Tersedianya daftar umum bidang-bidang tanah yang dapat membuktikan pemegang hak yang terdaftar sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum.
3. Terpeliharanya daftar umum pendaftaran tanah yang selalu mutakhir yakni setiap perubahan data mengenai hak atas tanah seperti peralihan hak tercatat dalam daftar umum.⁷⁵

Tujuan pendaftaran tanah merupakan sarana penting mewujudkan kepastian hukum, penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan. Pendaftaran tanah tersebut meliputi pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.⁷⁶

Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah meliputi:

⁷⁴ Rahmat Ramadhani. *Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah*. Pustaka Prima, Medan, 2018, h. 167.

⁷⁵ *Ibid*, h. 168.

⁷⁶ Redaksi Sinar Grafika. *Undang-Undang Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, h. 9.

1. Kepastian status hak yang didaftar. Artinya dengan pendaftaran tanah akan diketahui dengan pasti status hak yang didatar, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, hak tanggungan, hak milik atas satuan rumah susun atau tanah wakaf.
2. Kepastian subjek hak. Artinya pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya, apakah perseorangan (warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia), sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum (badan hukum privat atau badan hukum publik).
3. Kepastian objek hak. Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas tanah, ukuran (luas) tanah.⁷⁷

Obyek pendaftaran tanah atau dikenal dengan hak-hak atas tanah

terdiri dari:

1. Hak milik;
2. Hak guna-usaha;
3. Hak guna-bangunan;
4. Hak sewa;
5. Hak membuka tanah;
6. Hak memungut-hasil hutan;
7. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.⁷⁸

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran

Tanah lebih memperluas obyek pendaftaran tanah, yaitu tidak hanya hak atas tanah, tetapi juga hak-hak yang lain. Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menetapkan obyek pendaftaran tanah, yaitu:

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, serta hak pakai;
2. Tanah hak pengelolaan;

⁷⁷ Urip Santoso I, *Op.Cit.*, h. 293.

⁷⁸ Pasal 16 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

3. Tanah wakaf;
4. Hak milik atas satuan rumah susun;
5. Hak tanggungan;
6. Tanah negara.⁷⁹

Menurut Pasal 19 ayat (2) UUPA, kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah, meliputi:

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
3. Pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.⁸⁰

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi:

1. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah pendaftaran tanah bagi tanah-tanah yang belum dilekati suatu hak tertentu dan/atau belum terdaftar dan pelaksanaan pendaftarannya dapat dilaksanakan melalui dua cara yaitu:
 - a. Pendaftaran tanah secara sistematis (pendaftaran tanah atas inisiatif pemerintah secara masal dan bersistem);
 - b. Pendaftaran tanah secara sporadis (pendaftaran tanah perseorangan atas inisiatif perseorangan);
2. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah yaitu kegiatan pendaftaran dan pencatatan untuk bidang-bidang tanah yang telah dilekati suatu hak dan/atau telah terdaftar meliputi:
 - a. Pendaftaran perubahan dan pembebanan hak;
 - b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.⁸¹

Menurut Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 atau

⁷⁹ Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

⁸⁰ AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Mandar Maju, Bandung, 2014, h. 114.

⁸¹ Rahmat Ramadhani. *Op.Cit*, h. 7.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Menurut Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997: pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dinyatakan bahwa akhir kegiatan pendaftaran tanah yang diadakan oleh pemerintah adalah pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997: "Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan."

Sertifikat merupakan alat pembuktian bagi seseorang yang mempunyai hak atas tanah. Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan

data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menerangkan bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat lain dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Esensi sertifikat hak atas tanah adalah surat tanda bukti hak atas bidang tanah yang berisi salinan buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis serta surat ukur yang memuat data fisik.⁸² Fungsi utama sertifikat adalah sebagai alat bukti hak atas tanah. Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak, diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Memperoleh sertifikat adalah hak pemegang hak atas tanah, yang dijamin undang-undang.

Menurut Arba bahwa yang disebut sertifikat adalah salinan buku tanah dan surat ukur yang dijahit menjadi satu bersama-sama dengan

⁸²Urip Santoso Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso III), *Perolehan Hak Atas Tanah*. Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, h. 162.

suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Dengan demikian sertifikat tanah terdiri atas:

1. Salinan buku tanah;
2. Salinan surat ukur;
3. Kertas sampul.⁸³

Kesadaran hukum masyarakat untuk memperoleh suatu bukti otentik atas hak milik atas tanahnya merupakan salah satu bentuk tertib hukum dalam bidang hukum agraria di Indonesia, sehingga masyarakat perlu mendapatkan pengetahuan yang cukup memadai dalam rangka pengurusan sertifikat hak milik atas tanah itu. Pasal 31 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa : sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Sertifikat hak milik atas tanah menghendaki terciptanya kepastian hukum dan kepastian hak kepemilikan atas tanah. Dengan demikian pemiliknya mudah untuk membuktikan bahwa dirinya berhak atas suatu bidang tanah tertentu berdasarkan sertifikat hak milik atas tanah yang diperolehnya. Secara teknis kegiatan pendaftaran tanah meliputi:

1. Pendaftaran tanah untuk pertama kali;
2. Pemeliharaan data yang tersedia.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan mendaftar untuk pertama kalinya sebidang tanah yang semula belum didaftar

⁸³ Arba, *Hukum Agraria Indonesia*. Sinar Grafika, Jakarta, 2017, h. 164.

menurut ketentuan pendaftaran tanah yang bersangkutan.⁸⁴ Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) meliputi tiga bidang kegiatan yaitu:

1. Bidang fisik atau teknis kadastral;
2. Bidang yuridis;
3. Penerbitan dokumen tanda bukti hak.⁸⁵

B. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Bahwa dalam rangka untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Pendaftaran tanah tersebut memiliki tujuan agar dapat memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Hal ini dikarenakan hasil dari kegiatan pendaftaran tanah berupa penerbitan alat bukti kepemilikan hak atas tanah. Alat bukti kepemilikan tersebut dapat digunakan untuk membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Melaksanakan amanah yang terdapat dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) bahwa pendaftaran tanah dilakukan di seluruh wilayah Indonesia, dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang kemudian disempurnakan dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Indonesia.

⁸⁴ Boedi Harsono, *Op.Cit*, h. 74.

⁸⁵ *Ibid.*

Percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat kemudian diatur kembali dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 28 Tahun 2016 mengenai Percepatan Program Nasional Agraria Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis, meskipun aturan yang sebelumnya yakni Peraturan Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan mengenai standar, prosedur, mekanisme serta jangka waktu yang ditetapkan dalam pelaksanaan percepatan penetapan hak dan pendaftaran tanah.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia terus berjalan, dengan melakukan perbaikan, penyempurnaan aturan-aturan yang telah dikeluarkan. Ini juga dapat diketahui, dalam tahun yang sama terdapat kembali aturan mengenai Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yakni Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 tersebut masih mengalami kendala, beberapa hal prinsip dan substantif yang belum diatur, sehingga alasan tersebut yang melatarbelakangi untuk diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional

Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

pada tahun 2018, terdapat peraturan menteri yang mengatur tentang pendaftaran tanah sistematis lengkap. Aturan tersebut yakni Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018. Alasan dikeluarkannya beberapa aturan terkait PTSL tersebut dikarenakan jumlah bidang tanah yang ada di wilayah Indonesia sangat luas, sehingga terkait dengan pendaftaran tanahnya diperlukan suatu terobosan supaya dalam mewujudkan tertib administrasi di bidang pertanahan, yang salah satu caranya adalah dengan pendaftaran tanah yang akan menghasilkan alat bukti berupa sertifikat dapat dicapai dengan waktu yang tidak terlalu lama.

Dalam rangka mewujudkan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia, meski telah didukung dengan dikeluarkannya aturan-aturan yang mengatur mengenai pendaftaran tanah, dan dalam rangka percepatan pendaftarannya dilakukan secara sistematis, yang kemudian dinamakan kegiatannya yaitu pendaftaran tanah sistematis lengkap, tetap dimungkinkan adanya hambatan, kendala yang ini dapat merupakan suatu tantangan tersendiri untuk mewujudkan amanah yang terdapat dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA.

Lambannya proses pembuatan sertifikat tanah selama ini menjadi pokok perhatian pemerintah. Untuk menanggulangi permasalahan tersebut, pemerintah melalui Kementrian ATR/BPN telah meluncurkan

program prioritas nasional berupa percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Metode PTSL ini merupakan inovasi pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat secara adil dan merata, serta mendorong pertumbuhan ekonomi negara pada umumnya dan ekonomi rakyat khususnya.

Program tersebut dituangkan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepada Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan Instruksi Presiden No. 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

Sesuai Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, bahwa Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (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 setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.⁸⁶

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) meliputi seluruh objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Objek

⁸⁶ Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah.

Pelaksanaan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dilakukan dengan tahapan:

1. Perencanaan;
2. Penetapan lokasi;
3. Persiapan;
4. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (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;
13. Pelaporan.

Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dapat dilaksanakan melalui kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) atau gabungan dari kegiatan Pendaftaran Tanah

Sistematis Lengkap (PTSL) dengan program dan/atau kegiatan lain, yaitu:

1. Program Sertifikasi Lintas Sektor;
2. Program Sertifikasi massal swadaya masyarakat;
3. Program atau kegiatan sertifikasi massal redistribusi tanah objek *landreform*, konsolidasi tanah, dan transmigrasi;
4. Program atau kegiatan sertifikasi massal lainnya, atau gabungan dari beberapa/seluruh kegiatan sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf d sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸⁷

Pemerintah dalam mensukseskan program Pendaftaran Tanah

Sistematis Lengkap (PTSL) melakukan kegiatan penyuluhan yaitu:

1. Penyuluhan dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan beserta Panitia Ajudikasi PTSL, Satgas Fisik dan Satgas Yuridis.
2. Penyuluhan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memberikan penjelasan paling sedikit mengenai:
 - a. Manfaat bagi masyarakat, pemerintah dan negara atas hasil pelaksanaan kegiatan PTSL;
 - b. Tahapan dan mekanisme kegiatan PTSL;
 - c. Penetapan dan pemasangan tanda batas masing-masing bidang tanah;
 - d. Dokumen yuridis yang perlu disiapkan;
 - e. Jadwal pengukuran bidang tanah dan pengumpulan data yuridis oleh Satgas Fisik dan Satgas Yuridis;
 - f. Hasil akhir kegiatan PTSL;
 - g. Pembiayaan yang disediakan oleh Pemerintah dan/atau sumber lain yang sah melalui kegiatan PTSL;
 - h. Akibat hukum yang terjadi apabila kewajiban dan tanggung jawab dimaksud pada huruf c dan d di atas tidak dipenuhi;
 - i. Hak untuk mengajukan keberatan atas hasil adjudikasi yang diumumkan selama jangka waktu pengumuman;
 - j. Biaya-biaya dan/atau pajak yang akan ditanggung oleh peserta kegiatan PTSL.⁸⁸

Penyuluhan dilakukan kepada masyarakat, baik yang sudah maupun belum memiliki sertifikat. Selain kepada masyarakat, penyuluhan

⁸⁷ Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

⁸⁸ Pasal 16 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

juga dapat dilakukan kepada Pemerintah Daerah, Instansi terkait, Penegak Hukum dan/atau tokoh-tokoh masyarakat.

Tujuan percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap adalah pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

Menurut Pasal 25 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap bahwa penyelesaian kegiatan PTSL terdiri atas 4 (empat) kluster, meliputi:

1. Kluster 1 (satu) yaitu bidang tanah yang memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat; apabila data fisik dan data tanah sudah sesuai dengan dilakukan pengukuran dan penelitian oleh Badan Pertanahan Nasional dan tanah yang didaftarkan tidak ada masalah, maka tahap akhir akan diterbitkan sertifikat tanah;
2. Kluster 2 (dua) yaitu bidang tanah yang hanya dicatat di dalam buku tanah karena belum memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat yang disebabkan karena bidang tanah dalam keadaan sengketa atau berperkara di pengadilan; tanah tetap dilakukan pengukuran dan pendataan mengenai data fisik dan data yuridis, tetapi hanya dicatatkan lalu dikumpulkan dalam warkah dan disimpan di Badan Pertanahan Nasional. Apabila tanah sudah tidak ada masalah atau

sengketa, maka apabila pihak pemilik tanah akan melakukan pendaftaran tanah, dapat diajukan ke Badan Pertanahan Nasional;

3. Kluster 3 (tiga) yaitu bidang tanah yang hanya didaftarkan dalam daftar tanah karena belum memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat yang disebabkan subyek atau obyeknya tidak memenuhi syarat untuk diberikan hak atas tanah pada kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atau tidak diketahui keberadaannya. Tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak lengkap atau tidak jelas tanahnya maka hanya dikumpulkan data-data yang dimiliki oleh pemilik tanah dan dikumpulkan dalam warkah. Apabila pemilik tanah sudah mengumpulkan data secara lengkap, maka dapat diajukan pendaftaran tanah ke Badan Pertanahan Nasional.
4. Kluster 4 (empat) yaitu bidang tanah yang objek dan subjeknya sudah terdaftar dan sudah bersertifikat 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.

Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan wakaf yang sudah didaftar dalam buku tanah dan memenuhi syarat untuk diberikan tanda bukti haknya, diterbitkan sertifikat hak atas tanah. Data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat meliputi pembatasan-pembatasan termasuk pembatasan dalam pemindahan hak, pembatasan dalam penggunaan tanah menyangkut garis sempadan pantai atau pembatasan lainnya.

Dokumen alat bukti hak lama yang menjadi dasar pembukuan dicoret silang dengan tinta dengan tidak menyebabkan tidak terbacanya tulisan/tanda yang ada atau diberi teraan berupa cap atau tulisan yang menyatakan bahwa dokumen itu sudah dipergunakan untuk pembukuan hak, sebelum disimpan sebagai warkah. Penandatanganan sertifikat hak atas tanah hasil pelaksanaan kegiatan PTSL dilaksanakan oleh Ketua Panitia Ajudikasi PTSL untuk dan atas nama Kepala Kantor Pertanahan. Sertifikat hak atas tanah diserahkan kepada pemegang hak atau kuasanya, dan sertifikat wakaf diserahkan kepada nadzir.⁸⁹

Lokasi PTSL yang di dalamnya terdapat tanah objek *landreform*, konsolidasi tanah atau objek transmigrasi, maka dapat diterbitkan sertifikat hak atas tanah dengan ketentuan:

1. Tanah Objek *Landreform* yang berdasarkan rencana tata ruang telah berubah menjadi tanah non pertanian;
2. Objek Konsolidasi Tanah telah diproses sesuai dengan tahapan menurut ketentuan yang berlaku akan tetapi belum diberikan hak kepada peserta Konsolidasi Tanah;
3. Objek transmigrasi telah diberikan Hak Pengelolaan akan tetapi belum diberikan Hak Milik atas Tanah kepada peserta transmigrasi atau lokasi objek yang sebelumnya menjadi lokasi transmigrasi akan tetapi oleh Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi telah dikualifikasi bukan lagi sebagai daerah transmigrasi.⁹⁰

C. Pembiayaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Untuk mempermudah masyarakat terhadap kepemilikan sertifikat tanah. Pemerintah membuat program Pendaftaran Tanah Sistematis

⁸⁹ Pasal 31 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

⁹⁰ Pasal 32 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Lengkap. Adapun tujuan dari Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menurut Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 6 tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menyebutkan bahwa tujuan peraturan ini 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.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah program dari pemerintah yang mempermudah masyarakat untuk mendapatkan sertifikat gratis. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah program yang hadir untuk berbagai kalangan masyarakat, baik masyarakat golongan ekonomi bawah, masyarakat menengah hingga masyarakat kelas atas. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap mempermudah masyarakat dengan bisa langsung mendaftarkan dengan desa setempat untuk mendaftar pada program tersebut. Setiap program yang dibuat oleh pemerintah pasti mengharapkan keikutsertaan dari masyarakat atau partisipasi dari masyarakat karena partisipasi masyarakat sangat berpengaruh penting terhadap kebijakan yang dibuat.

Berdasarkan Pasal 40 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap diuraikan bahwa sumber

pembiayaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dapat berasal dari:

1. Daftar Isian Program Anggaran (DIPA) Kementerian;
2. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi, Kabupaten/Kota;
3. *Corporate Social Responsibility* (CSR), Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, badan hukum swasta;
4. Dana masyarakat melalui Sertifikat Massal Swadaya (SMS) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Penerimaan lain yang sah berupa hibah (*grant*), pinjaman (*loan*) badan hukum swasta atau bentuk lainnya melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Pendapatan Negara Bukan Pajak.

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dan dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) merupakan alternatif pembiayaan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Dalam rangka mengupayakan pembiayaan pensertifikatan tanah melalui Pendapatan Belanja Daerah (APBD)/*Corporate Social Responsibility* (CSR), para Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pertanahan melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah setempat dan pimpinan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Apabila skema pembiayaan tersebut disepakati bersama, maka Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pertanahan melaporkan kepada Menteri Cq. Sekretaris Jenderal Kementerian Agraria dan Tata

Ruang/Badan Pertanahan Nasional disertai naskah perjanjian hibah yang sudah ditandatangani para pihak.

Bagian V Angka 3 huruf c Petunjuk Teknis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Petunjuk Teknis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional) Nomor 1069/3.1-100/IV/2018 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tahun 2018 diatur tentang Sertifikat Massal Swadaya (SMS) yaitu permohonan pendaftaran tanah yang diajukan mengelompok paling sedikit 10 (sepuluh) bidang dalam 1 (satu) satuan wilayah kelurahan, desa, atau nama lainnya dengan biaya berasal dari swadaya masyarakat.

Selain sumber pembiayaan di atas, pembiayaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) juga dimungkinkan berasal dari kerjasama dengan pihak lain yang diperoleh dan digunakan serta dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Biaya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) tersebut dialokasikan untuk pembayaran honorarium Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang bukan merupakan anggota satuan tugas fisik, satuan tugas yuridis dan satuan tugas administrasi serta biaya mobilisasi/penugasan pegawai dari Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan dari Kantor Pertanahan ke Kantor Pertanahan lain dan dalam hal anggaran tidak atau belum disediakan, harus dialokasikan melalui revisi anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.