

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) dalam Pasal 1 ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Gagasan mendasar yang melandasi dilakukannya perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah gagasan untuk menegakkan paham negara hukum. Sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.¹

Sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai landasan utama pembangunan nasional dalam bidang pertanahan, yang menyatakan bahwa: "Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Menyadari akan arti pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, juga semakin meningkatnya kebutuhan manusia akan tempat tinggal, tempat berusaha di bidang pertanian maupun perekonomian sebagai sumber mata pencaharian, maka semakin dirasakan pula perlunya penataan dan penertiban di bidang pertanahan

¹Ibnu Affan, *Problematika Eksekusi Putusan Perkara PPHI (Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial) Rekonstruksi Polikik Hukum Berbasis Hukum Progresif*, Perdana Publishing, Medan, 2018, h.2.

agar fungsi tanah dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya dan sebaik-baiknya bagi kepentingan seluruh rakyat di dalam wilayah yang bersangkutan.

Guna adanya kepastian hukum dalam penguasaan tanah bagi pemiliknya dan untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum terhadap tanah yang ada di atasnya, maka diadakanlah pendaftaran tanah.

Pemerintah dalam rangka untuk menjamin kepastian hukum 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.

Meski telah dikeluarkan peraturan pemerintah mengenai pendaftaran tanah tersebut, namun 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 bersertipikat yang dikuasai dan/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).

Pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Pasal 19 Undang-undang RI Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menyebutkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah

Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pendaftaran tersebut 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.²

Dengan demikian, maka pendaftaran tanah akan menghasilkan peta-peta pendaftaran, surat-surat ukur (untuk kepastian tentang letak, batas dan luas tanah), keterangan dari subjek yang bersangkutan (untuk kepastian siapa yang berhak atas tanah yang bersangkutan), status dari pada haknya, serta beban-beban apa yang berada di atas tanah hak tersebut dan yang terakhir menghasilkan sertipikat (sebagai alat pembuktian yang kuat).³

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah melalui Pasal 3 menjelaskan tujuan dan kegunaan dari pendaftaran tanah dan salah satu produknya bernama sertipikat hak atas tanah tersebut adalah 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.

Program percepatan pendaftaran tanah bukanlah program yang pertama kali dilakukan. Pada tahun 1981, Pemerintah mencanangkan

² Arba. *Hukum Agraria Indonesia*. Sinar Grafika, Jakarta, 2017, h.149-150.

³ Sudargo Gautama. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2012, h. 42.

Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) yang diatur dalam Kepmendagri No. 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria dengan tujuan utama memproses pensertipikatan tanah secara masal, terpadu dan ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah, serta menyelesaikan secara tuntas sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis.

Pada tahun 2016 diluncurkan inovasi percepatan pendaftaran tanah melalui Pendaftaran tanah Sistematis Lengkap (PTSL), sebagai jawaban terhadap berbagai kesulitan percepatan pendaftaran tanah. Konsep baru ini menemui banyak kendala yang memerlukan strategi khusus untuk dapat melaksanakan sesuai tujuannya yaitu percepatan pendaftaran tanah yang salah satunya diukur dengan target penerbitan sertipikat.

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 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dirubah dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Obyek pendaftaran tanah tersebut meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah hak, tanah aset Pemerintah/Pemerintah Daerah, tanah Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, tanah desa, Tanah Negara, tanah masyarakat hukum adat, kawasan hutan, tanah obyek landreform, tanah transmigrasi, dan bidang tanah lainnya.

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

Prakteknya dalam pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Serdang Bedagai tidak semuanya mendapatkan sertipikat hak milik. Sertipikat yang dapat diterbitkan hanya sebagian dan penyerahan sertipikat belum dapat dilakukan sama sekali karena adanya beberapa kendala yang dialami pada saat pelaksanaan PTSL. Kendala tersebut berbeda setiap misalnya misalnya belum dapat dilakukan penyerahan sertipikat karena belum lengkapnya berkas-berkas persyaratan PTSL dan ada masalah internal administrasi, belum dapat dilakukan penyerahan sertipikat karena masih ada data yuridis yang belum lengkap sehingga panitia merasa kesulitan dalam mencapai target penyerahan sertipikat akan tetapi, sertifikat akan tetap diberikan kepada peserta PTSL, hanya saja melebihi batas waktu yang ditentukan.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis memilih judul skripsi tentang **“Kepastian Hukum Tanah Yang Tidak Mempunyai Alas Hak Yang Didaftarkan Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Studi Di Kantor Pertanahan Kabupaten Serdang Bedagai)”**.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penulisan tesis ini adalah :

1. Bagaimana mekanisme pelaksanaan pendaftaran tanah yang tidak memiliki alas hak melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan

Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ?

2. Bagaimana kepastian hukum tanah yang tidak mempunyai alas hak yang didaftarkan melalui pendaftaran sistematis lengkap di Kantor Pertanahan Kabupaten Serdang Bedagai ?
3. Bagaimana hambatan dalam pendaftaran tanah sistematis lengkap yang tidak mempunyai alas hak dan cara penyelesaiannya di Kantor Pertanahan Kabupaten Serdang Bedagai ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan penelitian dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis mekanisme pelaksanaan pendaftaran tanah yang tidak memiliki alas hak melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kepastian hukum tanah yang tidak mempunyai alas hak yang didaftarkan melalui pendaftaran sistematis lengkap di Kantor Pertanahan Kabupaten Serdang Bedagai.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan dalam pendaftaran tanah sistematis lengkap yang tidak mempunyai alas hak dan cara penyelesaiannya di Kantor Pertanahan Kabupaten Serdang Bedagai.

Kegunaan/manfaat penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis penelitian ini digunakan untuk mengaktualisasikan ilmu yang didapat di bangku kuliah dan kenyataan-kenyataan di masyarakat serta untuk mengembangkan teori-teori tentang hukum tata negara, serta dapat dijadikan dasar dan bahan informasi untuk penelitian lebih lanjut bagi mahasiswa.

2. Secara praktis:

1) Bagi penulis

Untuk mengetahui lebih spesifik tentang pelaksanaan pendaftaran tanah yang tidak memiliki alas hak melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap.

2) Bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Serdang Bedagai dapat dijadikan referensi informasi untuk dapat lebih meningkatkan kebijakan-kebijakan terbaik tentang pelaksanaan pendaftaran tanah yang tidak memiliki alas hak melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap.

3) Bagi peneliti lain

Hasil penelitian ini dapat dijadikan informasi tambahan bagi penelitian selanjutnya karena bagaimanapun hasil penelitian ini masih jauh dari baik dan sempurna.

D. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis. Kerangka teori dimaksud adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis, sebagai pegangan baik disetujui atau tidak disetujui.⁴

Teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Menurut Soerjono Soekanto, bahwa “kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.⁵

Snelbecker mendefinisikan teori sebagai perangkat proposisi yang terintegrasi secara sintaksis (yaitu yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis satu dengan lainnya dengan tata dasar yang dapat diamati) dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati.⁶

Fungsi teori dalam penelitian ini adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati, dan dikarenakan penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, maka kerangka teori diarahkan secara khas ilmu hukum. Maksudnya penelitian ini berusaha untuk memahami mengenai pengawasan Dinas

⁴M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 2004, h.80.

⁵Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2016, h.6.

⁶Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2013, h.34-35.

Perhubungan terhadap perizinan angkutan kota dalam trayek. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

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.⁷

Ide negara hukum menurut gagasan Plato mengandung gambaran suatu bentuk negara ideal. Di mana gambaran negara ideal menurut Plato 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.⁸

Plato berpandangan, negara sebagai suatu keluarga. Berdasarkan pada pandangannya tersebut, dapat diketahui bahwa dalam pemikiran Plato kekuasaan bukan merupakan unsur esensial suatu negara. Esensi negara sesuai dengan pandangan Plato adalah ikatan hubungan yang sangat erat dan akrab diantara orang-orang yang hidup bersama. Hal ini

⁷Hotma P Sibuea. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Gelora Aksara Pratama, Jakarta, 2010, h. 2.

⁸Moh. Kusnardi dan Ibrahim. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Sinar Bakti, Jakarta, 1988, h. 153.

kemudian dijadikan indikasi bahwa dalam penggunaan kekuasaan untuk negara sebisa mungkin harus dihindari.⁹

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*).¹⁰

Esensi suatu negara berkembang sejalan dengan perkembangan peradaban dan kebutuhan manusia. Karena itu, teori dan pemikiran tentang negara pun terus mengalami perkembangan.¹¹ Konsep negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata.¹²

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

⁹Hotma P. Sibeua. *Op.Cit*, h. 12.

¹⁰Sumali. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang (Perpu)*, Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2003, h.11.

¹¹Malian Sobirin. *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*. FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, h. 25.

¹²*Ibid*, h, 36-37.

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*).¹³

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.¹⁴

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*.¹⁵

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

¹³B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015, h. 17.

¹⁴Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. UII Press, Yogyakarta, 2005, h. 1

¹⁵Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 2.

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”.¹⁶

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.¹⁷ Konsep pemikiran negara hukum yang didasari pada perkembangan sejarah dan ideologi suatu bangsa, kemudian menimbulkan berbagai bentuk negara hukum.

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.

¹⁶Inu Kencana Syafi'i, *Ilmu Pemerintahan*. Mandar Maju, Bandung, 2010, h. 100

¹⁷Titik Tri Wulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, h. 52.

- 8) Perdamaian.
- 9) Kesejahteraan, dan prinsip ketaatan rakyat.¹⁸

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.¹⁹ 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*.²⁰ 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*.²¹

Adapun konsep negara hukum yang dianut dan diterapkan di negara Indonesia adalah suatu konsep negara hukum yang timbul dari nilai-nilai dan norma-norma serta jiwa bangsa Indonesia, yakni konsep negara hukum Pancasila.²² 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

¹⁸Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, h. 85-86

¹⁹Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 74

²⁰*Ibid.*

²¹Tahir Azhary, *Op.Cit*, h. 91.

²²Ridwan HR, *Op.Cit*, h. 2.

falsafah hidup dan nilai kebenaran yang harus diaplikasikan dalam kehidupan masyarakat Indonesia.²³

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.²⁴

Istilah negara hukum terbentuk dari dua suku kata, yakni kata negara dan hukum,²⁵ 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.

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

²³Yopi Gunawan dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*. Refika Aditama, Bandung, 2015, h. 3.

²⁴Moh. Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Rajawali Pers, Jakarta, 2011, h. 12.

²⁵Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2005, h. 19.

pemersatu dan pengikat yang kemudian melahirkan kaidah-kaidah penuntun dalam kehidupan sosial, politik, dan hukum.²⁶

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.²⁷

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: "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.

²⁶*Ibid.* h. 13.

²⁷Yopi Gunawan dan Krtistian, *Op.Cit*, h. 21.

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.²⁸

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 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.²⁹

b. Teori Kebijakan

²⁸Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit*, h. 153.

²⁹Tahir Azhary, *Op.Cit*, h. 84.

Kebijakan dalam Kepustakaan hukum Belanda mengenalnya sebagai *pseudowetgeving*, *spiegelsrecht*, atau *beleidsregel*, di Jerman, disebut *verwaltungsvorschriften* sementara itu, *quasi-legislation*, *pseudo-legislation*, *policy rules*, *policy*, *quasi-law*, *administrative quasi-legislation*, *administrative rules*, *tertiary legislation*, *tertiary rules*, *quasi-delegated legislation*, *sub-delegated legislation*, atau *soft law* adalah ragam sebutannya dalam kepustakaan hukum Inggris.³⁰

Bagir Manan menyatakan bahwa istilah yang lebih tepat adalah ketentuan kebijakan. Penggunaan kata ketentuan adalah untuk membedakan dengan peraturan yang dapat berkonotasi sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan seperti peraturan pemerintah atau peraturan menteri.³¹ Sementara itu, bagi Jimly Asshiddiqie, istilah yang lebih pas adalah 'aturan kebijakan bukan peraturan kebijakan untuk membedakannya dari bentuk peraturan resmi.³²

Andriyani Masyitoh, berpendapat bahwa dalam konteks Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa keputusan dan/atau tindakan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, itu yang membuat berbeda. Namun jika itu dimaknai sebagai peraturan

³⁰A'an Efendi & Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, h. 224

³¹Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peraturan Kebijakan, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Alumni, Bandung, 2017, h. 167

³²Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Pers, Jakarta, 2016, h.392

kebijaksanaan, maka harus dimaknai bahwa peraturan kebijaksanaan dibuat atas dasar inisiatif sendiri pemerintah yang artinya apabila tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan maka ia mempunyai kehendak untuk melakukan itu.³³

Philipus M. Hadjon telah mengemukakan bahwa peraturan kebijakan, *beleidsregel* atau *policy rule* diciptakan oleh pejabat administrasi negara untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah. Eksistensi peraturan kebijakan tersebut merupakan konsekuensi atas negara hukum kesejahteraan yang membebaskan tugas yang sangat luas, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan rakyat (*welfare state*), kepada pemerintah. Tugas-tugas pemerintahan dapat diselenggarakan jika pemerintah diberi kebebasan untuk mengambil kebijakan sesuai dengan situasi dan kondisi faktual. Kebijakan-kebijakan pejabat administrasi negara itu kemudian dituangkan dalam bentuk peraturan-peraturan kebijakan.³⁴

Pemerintah dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijakan), *het beleid* (kebijakan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijn* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota's* (nota

³³Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2016, h. 101.

³⁴ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, h.150.

kebijakan), *reglemen* (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan), *bekendmaking* (pengumuman-pengumuman).³⁵

Philipus M. Hadjon berpandangan bahwa peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan “*naar buiten gebracht schriftelijk beleid*”, yaitu menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis. Peraturan kebijakan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, karenanya tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan. Peraturan ini adalah semacam “hukum bayangan” dari undang-undang atau hukum. Oleh karena itu, peraturan ini disebut pula dengan istilah *psudo-wetgeving* (perundang-undangan semu) atau *spiegelsrecht* (hukum bayangan/cermin).³⁶

Peraturan kebijakan merupakan produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi negara dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan. Kebijakan pejabat administrasi negara tersebut kemudian dituangkan dalam suatu format tertentu supaya dapat diberlakukan secara umum (berlaku sama bagi setiap warga negara). Dalam hal tertentu, bentuk format peraturan kebijakan sering tidak berbeda atau tidak dapat dibedakan dari format peraturan perundang-undangan.³⁷ Peraturan kebijakan adalah bentuk khusus dari peraturan umum. Peraturan kebijakan menunjukkan bagaimana pemerintah akan melaksanakan kekuasaannya terhadap

³⁵Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 174.

³⁶Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, h.152.

³⁷ Hotma P. Sibuea, *Op.Cit*, h.104.

masyarakat umum. Peraturan kebijakan itu dapat dibuat oleh pemerintah pusat atau sektoral maupun pemerintah lokal.³⁸

Berpegang pada definisi tentang peraturan kebijaksanaan sebagaimana telah diuraikan di atas, peraturan kebijaksanaan pada dasarnya mengandung pengertian sebagai berikut.

- 1) Dibuat oleh badan/pejabat pemerintahan.
- 2) Kewenangan membuat peraturan kebijakan tidak berdasarkan wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan tetapi karena diskresi yang dimiliki oleh badan/pejabat pemerintahan tersebut sehingga bukan peraturan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.
- 3) Dapat berwujud berbagai bentuk, misalnya surat edaran, instruksi, dan lain-lain.
- 4) Dapat berisi perintah, petunjuk pelaksanaan, pemberitahuan, imbauan, dan lain-lain.
- 5) Berlaku bagi badan/pejabat pemerintahan yang menerbitkannya beserta seluruh badan/pejabat yang berada dalam ruang lingkup kewenangannya dan terkadang dapat berlaku ke luar.³⁹

Berdasarkan hal tersebut di atas dapat diambil pemahaman penting bahwa peraturan kebijaksanaan bukanlah jenis peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, tidak dapat digunakan untuk mengubah apalagi membatalkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan terutama undang-undang. Jika misalnya, berdasarkan pertimbangan badan/pejabat pemerintahan tertentu terdapat ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, maka yang dapat dilakukannya hanyalah menerbitkan peraturan kebijaksanaan (misalnya surat edaran) yang isinya memberitahukan

³⁸ A'a Efendi & Poernomo, *Op.Cit.* h. 228

³⁹ *Ibid*, h.105.

bahwa ketentuan tersebut telah tertinggal oleh perkembangan dan disarankan untuk tidak menerapkannya, tetapi tidak dapat membatalkannya. Pembatalan peraturan perundang-undangan hanya dapat dilakukan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat.

Ridwan HR menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:

- 1) Peraturan itu langsung ataupun tidak langsung, tidak didasarkan pada ketentuan undang-undang formal atau Undang-Undang Dasar yang memberikan kewenangan mengatur, dengan kata lain, peraturan itu tidak ditemukan dasarnya dalam undang-undang.
- 2) Peraturan itu tidak tertulis dan muncul melalui serangkaian keputusan-keputusan instansi pemerintahan dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan yang bebas terhadap warga negara atau ditetapkan secara tertulis oleh instansi pemerintahan tersebut.
- 3) Peraturan itu memberikan petunjuk secara umum, dengan kata lain tanpa pernyataan dari individu warga negara mengenai bagaimana instansi pemerintahan melaksanakan kewenangan pemerintahannya yang bebas terhadap setiap individu warga negara yang berada dalam situasi yang dirumuskan dalam peraturan itu.⁴⁰

Bagir Manan menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:

- 1) Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan.
- 2) Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.
- 3) Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat peraturan kebijakan tersebut.

⁴⁰ Ridwan HR, *Op.Cit*, h. 179.

- 4) Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.
- 5) Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik.
- 6) Dalam praktik diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.⁴¹

Mengenai kekuatan mengikat dari peraturan kebijakan ini diantara para pakar hukum tidak terdapat kesamaan pendapat. Menurut Bagir Manan, peraturan kebijakan sebagai peraturan yang bukan peraturan perundang-undangan tidak langsung mengikat secara hukum tetapi mengandung relevansi hukum. Peraturan kebijakan pada dasarnya ditujukan kepada administrasi negara sendiri. Jadi yang pertama-tama melaksanakan ketentuan yang termuat dalam peraturan kebijakan adalah badan atau pejabat administrasi negara. Meskipun demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum.⁴² Indroharto berpendapat bahwa peraturan kebijakan itu bagi masyarakat menimbulkan keterikatan secara tidak langsung.⁴³

Menurut Hamid Attamimi, peraturan kebijakan mengikat secara umum karena masyarakat yang terkena peraturan itu tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya. Menurut Marcus Lukman, kekuatan mengikat peraturan kebijakan ini tergantung jenisnya. Peraturan kebijakan intra-legal dan kontra-legal yang pembentukannya berdasarkan kebebasan mempertimbangkan intra-legal, menjadi bagian integral dari tata hierarki

⁴¹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op.Cit.*, h. 16-17.

⁴² *Ibid*, h.167.

⁴³ Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, h. 44.

peraturan perundang-undangan. Kekuatan mengikatnya juga berderajat peraturan perundang-undangan. Adapun peraturan kebijakan ekstra-legal dan kontra-legal yang pembentukannya berdasarkan kebebasan mempertimbangkan ekstra-legal tidak memiliki kekuatan mengikat berderajat peraturan perundang-undangan.⁴⁴

c. Teori Kepastian Hukum

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.⁴⁵

Kepastian hukum adalah merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.⁴⁶ 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.⁴⁷

⁴⁴A.Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan PeraturanKebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Fakutlas Hukum,UI, Jakarta, 2013, h.12.

⁴⁵Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Perdana Media Group, Jakarta, 2008, h. 158

⁴⁶Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, h.145

⁴⁷ *Ibid.*, h. 146.

Menurut Cicut Sutiarto mengatakan kepastian hukum yang berdasarkan keadilan menurutnya harus selalu ditanamkan untuk menciptakan budaya hukum yang tepat waktu.⁴⁸ Pemerintah dalam pengadaaan 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,

⁴⁸Cicut Sutiarto, *Pelaksanaan Putusan Arbitrase dalam Sengketa Bisnis*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2011, h. 160.

sehingga tata hukum itu nampak tidak adil pada saat itu tata hukum itu boleh dilepaskan.⁴⁹

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).⁵⁰

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.⁵¹

Pendaftaran hak atas tanah menimbulkan hubungan hukum pribadi antara seseorang dengan tanah. Pada saat dilakukannya pendaftaran

⁴⁹ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, 2002, h. 163

⁵⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2018, h. 58

⁵¹ Setiyo Utomo, “Problematika Proses Pengadaan Tanah”, *Jurnal Justisia*, Vol. 5 No 2 Tahun 2020, h.23

tanah, maka hubungan hukum pribadi antara seseorang dengan tanah diumumkan kepada pihak ketiga atau masyarakat umum, sejak saat itulah pihak-pihak ketiga dianggap mengetahui adanya hubungan hukum antara orang dengan tanahnya dimaksud, untuk mana ia menjadi terikat dan wajib menghormati hal tersebut sebagai suatu kewajiban yang timbul dari kepatutan.⁵²

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 hukum 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.⁵³

2. Kerangka Konseptual

Konsep adalah suatu konstruksi mental yaitu sesuatu yang dihasilkan oleh suatu proses yang berjalan dalam pikiran penelitian untuk

⁵² 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.

⁵³ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta, UKI Press, 2016, h. 135-136

keperluan analitis.⁵⁴ Suatu konsep atau suatu kerangka konseptual pada hakekatnya merupakan suatu pengaruh atau pedoman yang lebih konkrit dari pada tingkat teoritis yang sering kali masih bersifat abstrak. Namun demikian kerangka konseptual masih juga kadang-kadang dirasakan abstrak sehingga diperlukan definisi-definisi operasional yang akan dapat dijadikan sebagai pegangan konkrit di dalam proses penelitian. Adapun definisi operasional dalam penelitian ini yaitu :

- a. Pelaksanaan adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan, dan sebagainya).
- b. Pendaftaran tanah adalah serangkaian 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 serta hak-hak tertentu yang membaninya.⁵⁵
- c. Alas hak adalah hak-hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki.⁵⁶

⁵⁴Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, h. 7.

⁵⁵Urip Santoro, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, h. 287.

⁵⁶Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2017, 262.

- d. 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.⁵⁷

E. Asumsi

Asumsi adalah anggapan yang belum terbukti kebenarannya dan memerlukan pembuktian secara langsung. Asumsi yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mekanisme pelaksanaan pendaftaran tanah yang tidak memiliki alas hak melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kantor Badan Pertanahan Serdang Bedagai dimulai dengan melakukan perencanaan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang sistematis.
2. Kepastian hukum tanah yang tidak mempunyai alas hak yang didaftarkan melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap merupakan wujud pelaksanaan kewajiban pemerintah untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah masyarakat.
3. Hambatan dalam pendaftaran tanah sistematis lengkap yang tidak mempunyai alas hak dalam rangka mewujudkan pemberian kepastian hukum yaitu rendahnya minat keikutsertaan masyarakat.

F. Keaslian Penelitian

⁵⁷ 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.

Berdasarkan pemeriksaan yang telah dilakukan di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara diketahui bahwa penelitian tentang “Kepastian Hukum Tanah Yang Tidak Mempunyai Alas Hak Yang Didaftarkan Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Studi Di Kantor Pertanahan Kabupaten Serdang Bedagai)”. belum pernah dilakukan dalam pendekatan dan perumusan masalah yang sama, walaupun ada beberapa topik penelitian tentang pendaftaran tanah tetapi jelas berbeda yaitu :

1. Tesis Mira Novana Ardani, dengan judul tesis : Tantangan Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam Rangka Mewujudkan Pemberian Kepastian Hukum. Permasalahan dalam tesis tersebut adalah :
 - 1) Bagaimana pengaturan hukum pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap?
 - 2) Apa saja tantangan yang ada dalam pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap dalam rangka mewujudkan pemberian kepastian hukum?
2. Tesis Arif Tanri dengan judul tesis : Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Permasalahan dalam tesis tersebut adalah :
 - a. Bagaimana kebijakan Pemerintah dalam mempercepat kepastian hukum Hak Atas Tanah melalui PTSL ?

- b. Bagaimana pelaksanaan kegiatan PTSL di Kantor Pertanahan Kota Jakarta Timur. ?
3. Tesis Moh Isdiyana Kusuma dengan judul tesis : Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Batu. Perumusan masalah dalam tesis ini adalah :
 - a. Bagaimana pendaftaran tanah dan pendaftaran tanah sistematis lengkap ?
 - b. Bagaimana pelaksanaan PTSL di Kota Batu ?
 - c. Bagaimana kepastian hukum penguasaan tanah melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kota Batu?

G. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.

Berdasarkan objek penelitian yang merupakan hukum positif, maka jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dan yuridis empiris. Sebagai suatu penelitian yuridis normatif, maka penelitian ini juga dilakukan dengan menganalisis hukum baik tertulis di dalam buku (*law as it writeen in the book*) maupun hukum yang diputuskan oleh hakim melalui proses pengadilan (*law as it is decided by the judge through judicial process*) atau yang sering disebut dengan penelitian doktinal.⁵⁸

Penelitian ini juga menggunakan pendekatan yuridis empiris yaitu dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data

⁵⁸ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, h. 36

primer yang diperoleh di lapangan yaitu tentang pelaksanaan pendaftaran tanah yang tidak memiliki alas hak melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap.

Sehubungan dengan jenis penelitian yang digunakan yakni yuridis normatif dan yuridis empiris dengan tujuan mendapatkan hasil secara kualitatif, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan membaca, mempelajari dan menganalisa literatur/buku-buku, peraturan perundang-undangan dan sumber lain. Selain itu juga dilakukan penelitian di lapangan dengan melakukan wawancara.

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan objek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.⁵⁹ Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris yaitu dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan⁶⁰ yaitu tentang pelaksanaan pendaftaran tanah yang tidak memiliki alas hak melalui pendaftaran tanah sistematis lengkap.

2. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari

⁵⁹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, h. 8.

⁶⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit*, h. 43.

penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Serdang Bedagai. Data sekunder diperoleh melalui:

a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat⁶¹ peraturan perundang-undangan, dalam penelitian ini dipergunakan yaitu :

- 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang 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
- 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 yaitu berupa buku bacaan yang relevan dengan penelitian ini.

⁶¹ Bambang Sunggono, *Op.Cit.*,h. 185.

- c. Bahan hukum tersier misalnya ensiklopedia, bahan dari internet, bibliografi dan sebagainya.

3. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang di gunakan untuk memperoleh data sekunder adalah dengan cara studi kepustakaan. Untuk melengkapi 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 Serdang Bedagai 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”.⁶²

4. 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”.⁶³ 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.⁶⁴

⁶² *Ibid.*, h. 32.

⁶³ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, h. 104

⁶⁴ Lexy J Moleong, *Op.Cit*, h.6.

Analisis bahan-bahan hukum dalam penelitian ini akan dilakukan secara kualitatif artinya “menguraikan bahan-bahan hukum secara bermutu dengan bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, dan tidak tumpang tindih serta efektif, sehingga memudahkan interpretasi bahan-bahann hukum dan pemahaman hasil analisa”.⁶⁵ Komprehensif artinya “dilakukan secara mendalam dan dari berbagai aspek sesuai dengan lingkup penelitian”.⁶⁶ Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik deskriptif, kontruksi hukum dan argumentasi yang selanjutnya dilakukan penilaian berdasarkan pada alasan-alasan yang bersifat penalaran hukum, yaitu dengan mengemukakan doktrin dan asas-asas yang ada kaitannya dengan permasalahan.

Penarikan kesimpulan merupakan proses terakhir analisis data, hal ini dilakukan dengan cara menguji kebenaran data yang diperoleh di lapangan kemudian diverifikasi lebih lanjut, sehingga menghasilkan suatu kesimpulan penelitian yang komprehensif, valid, dan obyektif. Mengingat penelitian ini bersifat deskriptif dan analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, maka penarikan kesimpulan dengan menggunakan metode deduktif yaitu “suatu cara berfikir yang didasarkan atas rumusan-rumusan teori yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus”.⁶⁷

⁶⁵Zainuddin Ali, *Op.Cit*, h. 106.

⁶⁶ *Ibid*, h.107.

⁶⁷Syarifudin Anwar, *Metode Penelitian*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2013, h.40.

BAB II

MEKANISME PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH YANG TIDAK MEMILIKI ALAS HAK MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP

A. Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yaitu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan 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 rumusan pengertian dari pendaftaran tanah dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dapat disebutkan bahwa unsur-unsur dari pendaftaran tanah yaitu:

1. Adanya serangkaian kegiatan;
2. Dilakukan oleh Pemerintah;
3. Secara terus-menerus, berkesinambungan;
4. Secara teratur;
5. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun;
6. Pemberian surat tanda bukti hak;
7. Hak-hak tertentu yang membebaninya.⁶⁸

⁶⁸Rahmat Ramadhani. 2018. *Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah*. Medan: Pustaka Prima, h. 22.

Berdasarkan uraian di atas maka diketahui bahwa pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di 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 A.P Parlindungan bahwa pendaftaran tanah adalah pendaftaran hukum (*rechts kadaster*) bukan *fiscal kadaster* ataupun *wirtschaftlichen kadaster*.⁶⁹ Menurut Urip Santoso bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bertujuan memberikan kepastian hukum yaitu pendaftaran tanah yang bersifat *rechts cadaster* atau *legal cadaster* bukan *fiscal cadaster*. *Rechts cadaster* atau *legal cadaster* adalah pendaftaran yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum yang menghasilkan surat tanda bukti berupa sertipikat, sedangkan *fiscal cadaster* adalah pendaftaran tanah yang bertujuan menetapkan wajib pajak atas tanah yang menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah.⁷⁰

Pendaftaran tanah dilakukan dalam bentuk peta dan daftar dan salah satu rangkaian kegiatan pendaftaran tanah adalah pemeliharaan data fisik dan data yuridis yang juga dilakukan dalam bentuk peta dan

⁶⁹ A.P. Parlindungan. 2016. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju, h. 113.

⁷⁰ Urip Santoso. (selanjutnya disebut Urip Santoso II). 2016. *Pejabat Pembuat akta Tanah Perspektif Regulasi, Wewenang dan Sifat Akta*. Jakarta: Prenadamedia Group, h. 3.

daftar yang memuat data fisik dan data yuridis dari bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun.

1. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.
2. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.⁷¹

Data yuridis sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 ayat (7) PP No. 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban lain yang membebaninya. Data fisik sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 ayat (6) PP No. 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bangunan lain di atasnya. Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa yang menjadi obyek-obyeknya adalah bidang tanah dan satuan rumah susun mengenai letak batas luas serta bangunan yang ada di atasnya.

Pendaftaran tanah akan diselenggarakan dengan cara yang sederhana dan mudah dimengerti serta dijalankan oleh rakyat yang bersangkutan.⁷² Kegiatan Pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data

⁷¹ Boedi Harsono, *Op.Cit*, h. 472.

⁷² Redaksi Sinar Grafika. 2017. *Undang-Undang Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 46.

yang tersedia. Pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registrasion*) meliputi tiga bidang kegiatan, yaitu: bidang fisik atau teknis kadastral, bidang yuridis dan penerbitan dokumen tanda-bukti hak. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu:

1. Pendaftaran secara 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/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Dalam hal satu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadic.

2. Pendaftaran tanah secara sporadik

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.⁷³

Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan. Pendaftaran tanah secara sporadik berdasar Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka 11 adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal, berarti pula seluruh

⁷³ Boedi Harsono, *Op.Cit*, h. 474-475.

biaya dibebankan kepada pemohon. Kegiatan awal pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan atas permohonan pemegang hak yang bersangkutan.

Pendaftaran tanah sistematis merupakan bagian dari pendaftaran tanah untuk pertama kali. Arti dari pendaftaran tanah pertama kali yakni pendaftaran tanah bagi tanah yang belum bersertipikat, maka dari itu, perlu dilakukan pendaftaran tanah secara sistematis dengan melalui program Pemerintah yaitu pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). Melalui program ini, pemerintah melaksanakan pendaftaran tanah bagi masyarakat yang tanahnya belum bersertipikat.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir dan asas terbuka. Asas-asas pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 2 tersebut meliputi:

1. Asas sederhana, berarti ketentuan-ketentuan pokok dan prosedur pendaftaran tanah harus mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama oleh pemegang hak atas tanah;
2. Asas aman, berarti pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya mampu memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan pendaftaran tanah itu sendiri;
3. Asas terjangkau, yaitu pelayanan yang diberikan dalam rangka pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan, terutama dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.
4. Asas mutakhir, artinya tersedia kelengkapan yang memadai dalam melaksanakan pendaftaran tanah dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari;
5. Asas terbuka. Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik

dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.⁷⁴

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tujuan pendaftaran tanah yang juga meliputi :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan, dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Tujuan memberikan jaminan kepastian hukum merupakan tujuan utama dalam pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan oleh Pasal 19 UUPA, maka dalam memperoleh sertipikat, bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang atas tanah yang dijamin oleh undang-undang. Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah, meliputi :

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat sebagai tanda bukti haknya.
- 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 terdaftar.
- 3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan Untuk mencapai tertib administrasi pertanahan, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan,

⁷⁴ Urip Santoso II. *Op.Cit*, h. 8.

pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan satuan rumah susun wajib didaftar.⁷⁵

- b. 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 yang sudah terdaftar.

Terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan untuk terciptanya suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

Pemerintah maupun masyarakat dengan adanya pendaftaran tanah dapat dengan mudah memperoleh informasi tentang data fisik dan data yuridis di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota apabila akan mengadakan suatu perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar, misalkan pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah atau perusahaan swasta, jual beli, lelang, pembebanan hak tanggungan.

- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan dimana setiap bidang tanah termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah wajib didaftar

Program Pemerintah di bidang pertanahan dikenal dengan catur tertib pertanahan, yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi

⁷⁵ *Ibid*, h. 9.

pertanahan, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan tanah dan kelestarian lingkungan hidup. Untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan dilakukan dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bersifat *rehtcadaster*. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan.

Pihak-pihak yang memperoleh manfaat dengan diselenggarakan pendaftaran tanah adalah:

- 1) Manfaat bagi pemegang hak:
 - a) Memberikan rasa aman;
 - b) Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya;
 - c) Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak;
 - d) Harga tanah menjadi lebih tinggi;
 - e) Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan;
 - f) Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru;
- 2) Manfaat bagi Pemerintah:
 - a) Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program catur tertib pertanahan;
 - b) Dapat memperlancar kegiatan pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan;
 - c) Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa batas-batas tanah, pendudukan tanah secara liar;
- 3) Manfaat bagi calon pembeli atau kreditor.
Bagi calon pembeli atau calon kreditor dapat dengan mudah memperoleh keterangan dengan jelas mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi objek perbuatan hukum mengenai tanah.⁷⁶

B. Alas Hak Atas Tanah

Buku tanah adalah suatu catatan yang memuat di dalamnya semua keterangan mengenai tanah tertentu, siapa pemegang hak, nomor hak,

⁷⁶ Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso III). 2015. *Perolehan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Prenadamedia Group h. 156.

luas, panjang, lebar, letak, keadaan dan lain sebagainya.⁷⁷ Kepemilikan tanah secara sah pada umumnya dapat dibuktikan dengan sertipikat tanah yaitu suatu catatan yang memuat di dalamnya semua keterangan mengenai tanah tertentu, siapa pemegang hak, nomor hak, luas, panjang, lebar, letak, keadaan dan lain sebagainya.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hak kepada pemilik tanah dengan menerbitkan sertipikat untuk memberi rasa aman kepada pemilik tanah akan haknya pada tanah tersebut. Sertipikat tanah merupakan tanda bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang terdapat didalamnya, sepanjang data-data tersebut sesuai dengan kebenarannya yang terdapat dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Kekuatan pembuktian sertipikat tidak lepas dari alas hak untuk penerbitan sertipikat tersebut.

Menurut Pasal 1 ayat (20) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa “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”.

Sertipikat tanah berbeda dengan buku tanah. Buku tanah merupakan dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik tanah yang tertera haknya, sedangkan sertipikat tanah adalah surat tanda bukti hak

⁷⁷ Effendi Perangin. 2018. *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Rajawali Pers, h. 11.

atas tanah yang dibukukan dalam buku tanah yang berisi data fisik dan data yuridis yang diakui kebenarannya selama tidak ada yang membuktikan terbalik.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 23 UUPA yang berbunyi:

- (1) Hak milik demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebasannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.⁷⁸

Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur bahwa:

- (1) Sertifikat merupakan surat 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 hak yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal 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 lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam jangka waktu (5) lima tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.⁷⁹

Meskipun kepemilikan tanah telah diatur sedemikian rupa, namun masih saja terdapat permasalahan dalam hal kepemilikan sebidang tanah, misalnya saja terhadap sebidang tanah yang sudah dikuasai oleh subjek

⁷⁸ Purnadi Purbacaraka dan A. Ridwan Halim. 2019. *Sendi-Sendi Hukum Agraria*. Jakarta: Ghalia, h. 59.

⁷⁹ Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

hukum selama bertahun-tahun dan telah dilengkapi dengan sertifikat. Terhadap tanah itu masih ada pihak luar yang menuntut hak atas tanah tersebut.

Sertifikat diserahkan kepada orang yang berhak yang bertujuan untuk mencegah agar pihak yang mengalihkan sesuatu hak bukan orang yang tidak berhak. Diserahkan sertifikat dijadikan syarat mutlak untuk pembuatan akta oleh pejabat maupun untuk pendaftaran buku tanah yang bersangkutan. Tanpa sertifikat seorang pejabat dilarang membuat akta yang bersangkutan. Ditetapkan pula bahwa peralihan sesuatu hak harus disertai dengan peralihan sertifikat yang bersangkutan.

Sertifikat ditulis mengenai jenis hak, pemegang hak, keterangan fisik mengenai tanah, beban di atas tanah, dan peristiwa hukum yang penting sehubungan tanah tertentu, dan arena semua itu diisi oleh pejabat yang berwenang (Kantor Pendaftaran Tanah), maka apa yang dapat dibaca dalam sertifikat itu harus dianggap benar dan oleh peraturan perundangan dinyatakan sebagai bukti yang kuat.

Penerbitan sertipikat dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Oleh karena itu sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 UUPA. Sehubungan dengan itu apabila masih ada ketidakpastian mengenai hak-hak atas tanah yang bersangkutan, yang ternyata masih adanya catatan dalam pembukuannya, pada prinsipnya sertipikat belum dapat diterbitkan. Namun apabila catatan itu hanya mengenai data fisik yang belum lengkap, tetapi tidak disengketakan,

sertipikat dapat diterbitkan. Data fisik yang tidak lengkap itu adalah apabila data fisik bidang tanah yang bersangkutan merupakan hasil pemetaan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (3).⁸⁰

Menurut Urip Santoso, bahwa sertifikat hak milik atas tanah dapat dijadikan sebagai alat bukti hak yang kuat bahkan mutlak jika telah memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut:

- a. Sertifikat hak milik atas tanah tersebut diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum;
- b. Tanah tersebut diperoleh dengan itikad baik;
- c. Tanah tersebut dikerjakan secara nyata;
- d. Dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat tersebut tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan kabupaten/ kota setempat maupun tidak mengajukan gugatan kepengadilan mengenai penguasaan atau penerbitan sertifikat.⁸¹

Kriteria-kriteria yang harus di penuhi agar sertifikat hak milik atas tanah dapat dijadikan sebagai alat bukti hak yang kuat selain sebagaimana yang telah di uraikan di atas adalah bahwa dalam proses penerbitan sertifikat tersebut harus melalui prosedur ketentuan peraturan perundang-perundangan yang berlaku. Ketentuan peraturan-peraturan perundangan yang di maksud yakni Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

⁸⁰ Boedi Harsono, *Op Cit*, h. 502.

⁸¹ Urip Santoso I, *Op. Cit*, h. 319.

Sebelum diterbitkan sertifikat dalam program PTSL, maka status yuridis sebuah bidang tanah dapat dikelompokkan menjadi K1, K2, K3 dan K4. K1 artinya tanah tersebut statusnya *clean* dan *clear* sehingga dapat diterbitkan sertifikat. Adapun K2 artinya status tanah tersebut sengketa sehingga hanya dicatat dalam buku tanah. Sementara K3 artinya status subyek tanahnya belum memenuhi syarat sehingga hanya dicatat dalam daftar tanah, dan K4 artinya tanah tersebut sudah memiliki sertifikat namun perlu perbaikan informasi pada peta. Hanya untuk kriteria K1 saja yang bisa diterbitkan sertifikatnya. Apabila nanti status tanah yang masih K2, K3, K4 sudah dapat terpenuhi syaratnya, sertifikatnya bisa diberikan.

Pasal 31 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No.6 Tahun 2018 menyatakan “Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan wakaf yang sudah didaftar dalam buku tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 dan memenuhi syarat untuk diberikan tanda bukti haknya, diterbitkan sertipikat hak atas tanah.” Ayat 4 menyatakan bahwa penandatanganan sertipikat hak atas tanah hasil pelaksanaan kegiatan PTSL dilaksanakan oleh Ketua Panitia Ajudikasi PTSL untuk dan atas nama Kepala Kantor Pertanahan. Dan ayat 5 berbunyi “Sertipikat hak atas tanah diserahkan kepada pemegang hak atau kuasanya, dan sertipikat wakaf diserahkan kepada nadzir”.

Jangka waktu dan target dari PTSL yang begitu cepat, sangat mungkin terjadi kesalahan dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah dan jika hal ini terjadi maka sudah diatur dalam Pasal 35 Peraturan Menteri

Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yaitu:

1. Dalam hal terdapat kesalahan administrasi dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah maka dilakukan perbaikan berdasarkan berita acara perbaikan kesalahan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Berita Acara Perbaikan Kesalahan Administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat sesuai dengan format sebagaimana tercantum dalam Lampiran XI yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

C. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

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 yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.⁸²

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap bahwa tujuan

⁸² Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat berladaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata, terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.⁸³

Menurut Petunjuk Teknis Nomor 1069/3.1-100/IV/2018 Tentang Pelaksanaan Anggaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tahun 2018, yang menjadi objek PTSL adalah 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. Objek tersebut meliputi bidang tanah yang sudah ada tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan kegiatan PTSL. Apabila lokasi yang ditetapkan sebagai objek PTSL terdapat tanah objek *landreform* yang tidak lagi memenuhi persyaratan, maka dengan sendirinya tanah tersebut dikeluarkan dari objek *landreform* dan pelaksanaan pendaftaran tanahnya dilakukan melalui mekanisme PTSL.

Pengaturan mengenai sumber pembiayaan Program PTSL ini terdapat dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yaitu:

⁸³ Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

1. Sumber pembiayaan PTSL dapat berasal dari:
 - a. Daftar Isian Program Anggaran (DIPA) Kementerian;
 - b. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi, Kabupaten/Kota
 - c. *Corporate Social Responsibility* (CSR), Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, badan hukum swasta;
 - d. Dana masyarakat melalui Sertipikat Massal Swadaya (SMS) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - e. 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.
2. Sumber pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembiayaan PTSL dapat juga berasal dari kerjasama dengan pihak lain yang diperoleh dan digunakan serta dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Biaya PTSL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dialokasikan juga untuk:
 - a. Pembayaran honorarium Panitia Ajudikasi PTSL, yang bukan merupakan anggota Satgas Fisik, Satgas Yuridis dan Satgas Administrasi;
 - b. Biaya mobilisasi/penugasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2).
4. Dalam hal anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat tidak atau belum disediakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus dialokasikan melalui revisi anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸⁴

Dasar hukum diselenggarakannya program PTSL berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

⁸⁴ Pasal 40 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

- 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);
2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916);
 3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 5038);
 4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5601);
 5. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3643);
 6. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696);
 7. Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan 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);
8. Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 18);
 9. Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 21);
 10. Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia;
 11. 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 diubah dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan 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;
 12. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan;

13. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2016 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1591) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2016 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1111);

Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Peraturan menyebutkan bahwa Peraturan Menteri ini dimaksudkan sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan PTSL 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 dan 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.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018

Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap bahwa ruang lingkup dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yaitu:

1. Penyelenggaraan PTSL;
2. Pelaksanaan Kegiatan PTSL;
3. Penyelesaian Kegiatan PTSL;
4. Pembiayaan.⁸⁵

Program PTSL yang dilakukan secara serentak meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat, ini juga termasuk pemetaan seluruh obyek pendaftaran tanah yang sudah terdaftar yang bertujuan untuk menghimpun dan menyediakan informasi yang lengkap mengenai bidang-bidang tanahnya. Proses percepatan pelaksanaan PTSL dikenal istilah Ajudikasi.

Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan PTSL membentuk satuan organisasi yang disebut sebagai Panitia Ajudikasi PTSL. Hal ini diatur dalam Pasal 1 angka 16 yang berbunyi :“Panitia Ajudikasi PTSL adalah satuan organisasi yang dibentuk oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk melaksanakan pendaftaran tanah sistematis lengkap.”⁸⁶ Kepala Kantor Pertanahan membentuk dan menetapkan Panitia Ajudikasi PTSL dan satgas, yang dituangkan dalam bentuk keputusan.

Panitia Ajudikasi PTSL, yaitu terdiri atas:

⁸⁵ Pasal 3 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

⁸⁶ Pasal 1 angka 16 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

- 1) Ketua merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan;
- 2) Wakil Ketua bidang fisik merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan yang memahami urusan infrastruktur pertanahan;
- 3) Wakil Ketua bidang yuridis merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan yang memahami urusan hubungan hukum pertanahan;
- 4) Sekretaris yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan
- 5) Kepala Desa/Kelurahan setempat atau Pamong Desa/Kelurahan yang ditunjuknya;
- 6) Anggota dari unsur Kantor Pertanahan, sesuai kebutuhan.^{87\}

Panitia Ajudikasi PTSL, mempunyai tugas:

1. Menyiapkan rencana kerja dan jadwal kegiatan PTSL;
2. Mengumpulkan data fisik dan dokumen asli data yuridis semua bidang tanah yang ada di wilayah yang bersangkutan serta memberikan tanda penerimaan dokumen kepada pemegang hak atau kuasanya;
3. Memberikan asistensi terhadap kelengkapan persyaratan bukti kepemilikan/penguasaan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
4. Memeriksa kebenaran formal data fisik dan data yuridis alat bukti kepemilikan atau penguasaan tanah;
5. Mengumumkan data fisik dan data yuridis bidang-bidang tanah yang sudah dikumpulkan;
6. Memfasilitasi penyelesaian sengketa antara pihak- pihak yang bersangkutan mengenai data yang disengketakan;
7. Mengesahkan hasil pengumuman sebagaimana dimaksud dalam huruf e, sebagai dasar pembukuan hak atau pengusulan pemberian hak serta pendaftaran hak;
8. Menyampaikan laporan secara periodik dan menyerahkan hasil kegiatan kepada Kepala Kantor Pertanahan;
9. Melakukan supervisi pelaksanaan dan hasil pekerjaan satgas fisik dan satgas yuridis.⁸⁸

⁸⁷ Pasal 12 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

⁸⁸ Pasal 14 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap