



**Pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah  
Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun  
2018 sebagai Upaya Pemerintah dalam Memberikan  
Percepatan Jaminan Kepastian Hukum**

**SKRIPSI**

**Disusun untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum**

**Oleh**

**Nofita Emylia Rahmawati**

**8111414133**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG  
2018**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi dengan judul “**Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagai Upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam Rangka Percepat Sertifikasi Tanah**”, disusun oleh Nofita Emylia Rahmawati (8111414133), telah disetujui untuk dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi, pada :

Hari : Kamis ?

Tanggal : 9 Agustus 2018

Pembimbing



**Tri Andari Dahlan, S.H., M.Kn.**

NIP. 198306042008122003

Mengetahui,

Wakil Dekan Bidang Akademik  
Fakultas Hukum UNNES



**Dr. Martitah, M.Hum**

NIP. 196205171986012001

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul “Pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018 sebagai Upaya Pemerintah dalam Memberikan Percepatan Jaminan Kepastian Hukum”, disusun oleh Nofita Emylia Rahmawati (8111414133), telah dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Negeri Semarang, pada :

Hari : Kamis

Tanggal : 5 September 2018

Penguji Utama,



Drs. Suhadi, S.H., M.Si.

NIP. 196711161993091001

Penguji I



Rahayu Fery Anitasari, S.H., M.Kn

NIP. 197410262008122003

Penguji II



Tri Andari Dahlan, S.H., M.Kn

NIP. 198306042008122003

Mengetahui,



Dekan Fakultas Hukum UNNES  
Rodiyah, S. Pd S.H., M.Si.

NIP. 197206192000032001

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertandatangan dibawah ini:

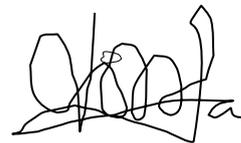
Nama : Nofita Emylia Rahmawati

NIM : 8111414133

menyatakan bahwa skripsi yang berjudul “Pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018 sebagai Upaya Peremerintah dalam Memberikan Percepatan Jaminan Kepastian Hukum” adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari diketahui adanya plagiasi maka saya siap mempertanggungjawabkan secara hukum.

Semarang,

Yang Menyatakan,



Nofita Emylia Rahmawati

8111414133

**PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI**  
**TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademis Universitas Negeri Semarang, saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Nofita Emylia Rahmawati

NIM : 8111414133

Program Studi : Ilmu Hukum (S1)

Fakultas : Hukum

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Negeri Semarang Hak Bebas Royalti Noneksklusif (No-exclusive Royalty Free Right) atas skripsi saya yang berjudul : Pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018 sebagai Upaya Pemerintah dalam Memberikan Percepatan Jaminan Kepastian Hukum beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Negeri Semarang berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

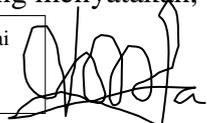
Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di :

Pada tanggal :

Yang menyatakan,

Materai  
6000



Nofita Emylia Rahmawati

8111414133

## **MOTTO DAN PERSEMBAHAN**

### **MOTTO**

Barang siapa yang mengambil tanah orang lain barang sejenkal dengan cara yang tidak sah, nanti akan dikalungkan oleh Allah dikuduknya di hari kiamat tujuh lapis bumi (Hadis Riwayat Muslim).

Seluruh pengalaman hidup adalah sebuah ujian dari Tuhan untuk suatu tujuan dan bahwa ada pelajaran dari situ yang harus diambil (Nizami Ganjavi).

Hidup berawal dari mimpi, dan keberhasilan berawal dari mimpi yang diperjuangkan (Penulis).

### **PERSEMBAHAN**

Dengan mengucapkan syukur kepada Allah, skripsi ini kupersembahkan untuk:

1. Allah SWT atas rahmat, taufik, hidayahnya serta baginda Nabi Muhammad SAW.
2. Kedua orang tuaku Bapak Pratono dan Ibu Sujatemi tercinta yang selalu memberikan doa restu dalam setiap langkah, serta bersabar dan memberikan semangat.
3. Anakku tercinta yang masih dalam kandungan yang dari awal kehamilan sampai dengan sekarang terus kuat untuk ikut berjuang bersamaku meraih kelulusan, dari ngelaju Demak-Unnes dan penelitian, duduk berlama-lama

mengerjakan skripsi, serta berpikir keras. Kamu anak hebat, kamu anak kuat, mamah bangga sama kamu.

4. Terimakasih untuk Bu Tri Andari Dahlan, S.H., M.Kn yang mau mengerti permasalahan hidupku dan selalu memberikan semangat.
5. Terimakasih untuk semua sahabat terbaikku.
6. Terimakasih untuk semua teman-teman Fakultas Hukum Unnes angkatan 2014.
7. Terimakasih untuk almamaterku.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas limpahan rahmat, taufik, dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagai Upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam Rangka Percepat Sertifikasi Tanah”** dengan baik. Penyelesaian skripsi ini dimaksudkan untuk melengkapi persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang (UNNES).

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis mendapat dorongan, bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Fathur Rokhman, M. Hum., Rektor Universitas Negeri Semarang.
2. Dr. Rodiyah, S.Pd., S.H., M.Si., Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
3. Dr. Martitah, M.Hum., Wakil Dekan Bidang Akademik.
4. Rasdi, S.Pd., M.H., Wakil Dekan Bidang Umum dan Keuangan.
5. Tri Sulistyono, S.H., M.H., Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan
6. Nurul Fibrianti, S.H., M. Hum., Dosen Wali Penulis yang telah membimbing dari awal semester hingga akhir semester.
7. Tri Andari Dahlan, S.H.,M.Kn., Dosen Pembimbing yang penulis hormati dan kagumi kesabarannya, keluasan ilmunya, dan sepenuh hati membimbing penulis.

9. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang telah memberikan ilmu selama penulis menjalani masa kuliah strata satu.
10. Seluruh jajaran Bidang Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Semarang yang senantiasa telah memberikan bantuan berupa layanan yang terbaik.
11. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Demak yang telah memberikan izin untuk melakukan penelitian.
12. Pegawai dan seluruh staf di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak yang telah bersedia menjadi informan penelitian sehingga terselesaikannya penulisan skripsi ini.
13. Kepala Desa Kuwu Kecamatan Dempet Kabupaten Demak yang telah memberikan izin untuk melakukan penelitian.
14. Perangkat Desa dan warga Desa Kuwu Kecamatan Dempet Kabupaten Demak yang telah bersedia menjadi informan penelitian sehingga terselesaikannya penulisan skripsi ini.
15. Kepala Desa Merak Kecamatan Dempet Kabupaten Demak yang telah memberikan izin untuk melakukan penelitian.
16. Perangkat Desa dan warga Desa Merak Kecamatan Dempet Kabupaten Demak yang telah bersedia menjadi informan penelitian sehingga terselesaikannya penulisan skripsi ini.
17. Kepala Desa Sukorejo Kecamatan Guntur Kabupaten Demak yang telah memberikan izin untuk melakukan penelitian.
18. Perangkat Desa dan warga Desa Sukorejo Kecamatan Guntur Kabupaten Demak yang telah bersedia menjadi informan penelitian sehingga terselesaikannya penulisan skripsi ini.

19. Kedua orangtuaku, Bapak Pratono dan Ibu Sujatemi, dan anakku yang masih dalam kandungan seluruh, serta keluarga besar yang saya cintai.
20. Teman-teman Fakultas Ilmu Hukum angkatan tahun 2014, yang selama bimbingan sangat mendukung dan memberi semangat.
21. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Akhirnya penulis berharap, semoga skripsi ini dapat bermanfaat khususnya untuk mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang dan umumnya pihak yang membutuhkan.

Penulis

## ABSTRAK

Rahmawati, Nofita Emylia. 2018. *Pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018 sebagai Upaya Pemerintah dalam Memberikan Percepatan Jaminan Kepastian Hukum*. Skripsi, Fakultas Hukum Negeri Semarang. Tri Andari Dahlan, S.H., M.Kn.

Kata kunci: Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Kabupaten Demak, Peserta PTSL, Panitia Ajudikasi Percepatan

Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan Program Nasional (Prona) yang bertujuan untuk mensertipikatkan tanah masyarakat Indonesia secara serentak. Permasalahan penelitian ini adalah: (1) Bagaimana pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018? (2) Hambatan-hambatan yang muncul dalam pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018 beserta upaya penyelesaiannya dari Panitia Ajudikasi Percepatan? Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis empiris. Sumber data terdiri dari data sekunder dan data primer yang dikumpulkan dengan wawancara dan dokumentasi. Hasil data yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan: (1) Pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018 meliputi pengolahan data yuridis dan pembuktian hak, pemeriksaan tanah, pengumuman, pengesahan, penerbitan surat keputusan penetapan hak dan keputusan penugasan/pengakuan hak, pembukuan hak, penerbitan dan penyerahan sertipikat, pengolahan warkah/dokumen, dan pelaporan. Sedangkan pelaksanaan program ini di Kabupaten Demak sampai dengan bulan Juli 2018 baru sampai tahap pemberian nomor hak. (2) Hambatan-hambatan dalam pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018 beserta upaya penyelesaiannya dari Panitia Ajudikasi Percepatan adalah: (1) Kurangnya pengetahuan peserta PTSL akan pentingnya pendataan dan upaya penyelesaian dari Panitia Ajudikasi Percepatan yaitu dengan mengupayakan untuk peserta PTSL memenuhi persyaratan. (2) Kurangnya pengetahuan peserta PTSL akan keadaan tanahnya dan upaya penyelesaian dari Panitia Ajudikasi Percepatan yaitu dengan mencari asal-usul perolehan tanah tersebut dengan pernyataan dan kesaksian, mengukur bidang tanahnya, dan menanyakan letak obyek tanah kepada peserta PTSL. (3) Keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) penunjang pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan upaya penyelesaian dari Panitia Ajudikasi Percepatan yaitu melibatkan pihak ketiga sebagai pemenang lelang 10.000 bidang tanah. (4) Kurangnya informasi data dari desa dan pengetahuan perangkat/petugas desa dan upaya penyelesaian dari Panitia Ajudikasi Percepatan yaitu datang langsung ke desa-desa yang bersangkutan untuk membantu pengumpulan data. (5) Kurangnya pemahaman dalam pertanggungjawaban keuangan dan upaya penyelesaian dari Panitia Ajudikasi Percepatan adalah mengkaji ulang permasalahan tersebut untuk perbaikan di tahun depan.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
PENGESAHAN .....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS .....	iv
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS .....	v
MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	vi
KATA PENGANTAR .....	viii
ABSTRAK .....	xi
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xvii
DAFTAR BAGAN DAN DIAGRAM.....	xix
DAFTAR LAMPIRAN .....	xx
<b>BAB I    PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Identifikasi Masalah .....	6
1.3 Pembatasan Masalah .....	7

1.4 Rumusan Masalah .....	7
1.5 Tujuan Penelitian.....	8
1.6 Manfaat Penelitian.....	8
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>10</b>
2.1 Penelitian Terdahulu.....	10
2.2 Landasan Teori .....	14
2.2.1 Teori Kepastian Hukum .....	14
2.2.2 Teori Kemanfaatan Hukum.....	17
2.3 Landasn Konseptual .....	19
2.3.1 Pendaftaran Tanah.....	19
2.3.1.1 Landasan Hukum Pendaftaran Tanah .....	19
2.3.1.2 Pengertian Pendaftaran Tanah.....	22
2.3.1.3 Tujuan Pendaftaran Tanah .....	28
2.3.1.4 Pelaksanaan Pendaftaran Tanah.....	31
2.3.1.5 Kegiatan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama <i>Kali</i> .....	41
2.3.2 Hak Atas Tanah yang Didaftarkan.....	44
2.3.3 Sertipikat sebagai Tanda Bukti Hak.....	51
2.3.4 Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sitematis Lengkap.....	54
2.3.5 Panitia Ajudikasi Percepatan .....	59
2.4 Kerangka Berpikir .....	61

<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>62</b>
3.1 Pendekatan Penelitian.....	62
3.2 Jenis Penelitian .....	63
3.3 Fokus Penelitian .....	64
3.4 Lokasi Penelitian .....	65
3.5 Sumber Data .....	66
3.5.1 Data Primer .....	66
3.5.2 Data Sekunder .....	67
3.5.2.1 <i>Bahan Hukum Primer</i> .....	67
3.5.2.2 <i>Bahan Hukum Sekunder</i> .....	68
3.5.2.3 <i>Bahan Hukum Tersier</i> .....	69
3.6 Teknik Pengambilan Data .....	69
3.6.1 Studi Pustaka (Library Research) .....	69
3.6.2 Studi Lapangan (Field Research).....	69
3.7 Validitas Penelitian.....	70
3.8 Analisis Data .....	71
 <b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	 <b>73</b>
4.1 Hasil Penelitian.....	73
4.1.1 Deskripsi Lokasi Penelitian .....	73
4.1.2 Pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018 .....	   76

4.1.2.1	<i>Pembiayaan Pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018</i>	77
4.1.2.2	<i>Tahapan Pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Demak Tahun 2018</i>	80
4.1.2.2.1	<i>Persiapan</i>	80
4.1.2.2.2	<i>Penyuluhan</i>	94
4.1.2.2.3	<i>Pengumpulan Data Yuridis</i>	95
4.1.2.2.4	<i>Pengolahan Data Yuridis dan Pembuktian Hak</i>	97
4.1.2.2.5	<i>Pemeriksaan Tanah</i>	99
4.1.2.2.6	<i>Pengumuman</i>	102
4.1.2.2.7	<i>Pengesahan</i>	104
4.1.2.2.8	<i>Penerbitan Surat Keputusan Penetapan Hak dan Keputusan Penegasan/Pengakuan Hak</i>	105
4.1.2.2.9	<i>Pembukuan Hak</i>	107
4.1.2.2.10	<i>Penerbitan dan Penyerahan Sertipikat</i>	108
4.1.2.2.11	<i>Pengolahan Warkah/Dokumen</i>	109
4.1.2.2.12	<i>Pelaporan</i>	109

4.1.3	Hambatan-hambatan dalam Pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018 dan Upaya Penyelesaiannya dari Panitia Ajudikasi Percepatan .....	110
4.2	Pembahasan.....	117
4.2.1	Pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018 .....	117
4.2.2	Hambatan-hambatan dalam Pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018 dan Upaya Penyelesaiannya dari Panitia Ajudikasi Percepatan .....	122
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP</b> .....	127
5.1	Simpulan.....	127
5.2	Saran .....	129
	DAFTAR PUSTAKA .....	132
	LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	135

## DAFTAR TABEL

Tabel 4.1	Lokasi Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Perubahan) pada Kantor Pertanahan Kabupaten Demak Tahun Anggaran 2018 .....	81
Tabel 4.2	Susunan Panitia Ajudikasi (Perubahan) Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tim I Kantor Pertanahan Kabupaten Demak Tahun Anggaran 2018 .....	85
Tabel 4.3	Susunan Panitia Ajudikasi (Perubahan) Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tim II Kantor Pertanahan Kabupaten Demak Tahun Anggaran 2018 .....	87
Tabel 4.4	Susunan Panitia Ajudikasi (Perubahan) Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tim III Kantor Pertanahan Kabupaten Demak Tahun Anggaran 2018 .....	88
Tabel 4.5	Susunan Panitia Ajudikasi (Perubahan) Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tim IV Kantor Pertanahan Kabupaten Demak Tahun Anggaran 2018 .....	89
Tabel 4.6	Susunan Panitia Ajudikasi (Perubahan) Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tim V Kantor Pertanahan Kabupaten Demak Tahun Anggaran 2018 .....	91

Tabel 4.7	Susunan Keanggotaan Satuan Tugas Fisik (Perubahan) Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melalui Kegiatan Pendaftaran Tanah Prona Tahun Anggaran 2018 .....	92
Tabel 4.8	Susunan Keanggotaan Satuan Tugas Yuridis (Perubahan) Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melalui Kegiatan Pendaftaran Tanah Prona Tahun Anggaran 2018 .....	93
Tabel 4.9	Output dari Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Demak Tahun Anggaran 2018.....	98
Tabel 4.10	Daftar Desa yang Sudah Selesai Pada Tahap Pengukuran pada Pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Demak Tahun Anggaran 2018.....	100
Tabel 4.11	Rekap Data Tahap Pemeriksaan Tanah pada Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Demak Tahun Anggaran 2018.....	101
Tabel 4.12	Daftar Desa yang Telah Sampai pada Tahap Pemberian Nomor Hak pada Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Demak Tahun Anggaran 2018.....	103

## DAFTAR BAGAN DAN DIAGRAM

Bagan	2.1	Kerangka Berpikir .....	61
Diagram 4.1		Rekap Data Tahap Pengumuman pada Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Demak Bulan Maret s.d Juli 2018.....	103
Diagram 4.2		Rekap Data Tahap Pengesahan pada Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Demak Bulan Maret s.d Juli 2018.....	106
Diagram 4.3		Rekap Data Tahap Pemberian Nomor Hak pada Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Demak Bulan Maret s.d Juli 2018.....	107

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Transkrip Hasil Wawancara di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak.....	137
Lampiran 2. Transkrip Hasil Wawancara di Desa Kuwu Kecamatan Dempet Kabupaten Demak.....	143
Lampiran 3. Transkrip Hasil Wawancara di Desa Merak Kecamatan Dempet Kabupaten Demak.....	146
Lampiran 4. Transkrip Hasil Wawancara di Desa Sukorejo Kecamatan Guntur Kabupaten Demak.....	149
Lampiran 5. Dokumentasi.....	152
Lampiran 6. Surat Usulan Pembimbing.....	155
Lampiran 7. Surat Penetapan Pembimbing.....	156
Lampiran 8. Usulan Topik Skripsi.....	157
Lampiran 9. Surat Ijin Pra-Penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak.....	158
Lampiran 10. Surat Ijin Penelitian di Desa Kuwu Kecamatan Dempet Kabupaten Demak .....	159
Lampiran 11. Surat Ijin Penelitian di Desa Merak Kecamatan Dempet Kabupaten Demak .....	160

Lampiran 12. Surat Ijin Penelitian di Desa Sukorejo Kecamatan Guntur Kabupaten Demak .....	161
Lampiran 13. Surat Keterangan telah Melaksanakan Penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak .....	162
Lampiran 14. Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Demak Nomor : 42/KEP.33.21/IV/2018.....	163
Lampiran 15. Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Demak Nomor : 44/KEP.33.21/2018.....	167
Lampiran 16. Rekap keseluruhan Tahap Pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Demak Bulan Maret s.d Juli 2018 .....	178

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kebijakan dasar pembangunan nasional (Prona) tertuang dalam Pembukaan Undang- Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dari sekian sektor pembangunan, kebijakan terhadap legalitas tanah menjadi bagian yang sangat penting bagi masyarakat yang membutuhkan kepastian hukum terhadap lahannya, baik lahan untuk permukiman maupun lahan untuk usaha, sehingga masyarakat bisa lebih produktif jika lahan yang dimilikinya telah memiliki kepastian hukum. Hal tersebut 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 didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”.

Negara Indonesia telah menjamin hak rakyatnya sebagai negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan menjamin segala warganegara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahannya dengan tidak

terkecuali (Harsono, 2008: 14). Undang-Undang Dasar 1945 juga telah menegaskan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*). Demikian pula soal tanah, pemerintah berkewajiban memberikan kepastian hukum terhadap status tanah yang dikuasai masyarakat atau badan usaha.

Kepastian hukum penting untuk mengatur kehidupan masyarakat adil, dapat menghindari pelanggaran yang dapat dilakukan oleh masyarakat ataupun penegak hukum itu sendiri. Untuk itu diperlukan adanya kaidah hukum yang dapat dipergunakan negara dalam mengatur tatanan kehidupan masyarakat. Demikian pula mengenai lahan, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di dalam Pasal 19 menyatakan 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:

- a) Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah
- b) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
- c) Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat (Sumarja, 2015: 17).

Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan adanya setiap jengkal tanah di mata hukum keagrariaan harus jelas status hak dan pemegang haknya. Misalnya, tanah Hak Milik jelas bukan tanah Negara dan berbeda

kriterianya dengan tanah-tanah Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai. Begitupun siapa-siapa saja yang boleh menguasai atau memilikinya serta peruntukan penggunaan tanahnya mempunyai kriteria-kriteria yang berbeda. Tanah hak milik ataupun tanah hak-hak lainnya wajib didaftarkan di kantor-kantor pertanahan (BPN). Bukti bahwa tanah tersebut telah terdaftar adalah sertipikat tanah yang sekaligus sebagai bukti penguasaan atau pemilikan pemegangnya atas tanah tersebut.

Tujuan pemerintah mengadakan pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat merupakan salah satu perwujudan dari tujuan pendaftaran tanah yang dimaksud. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), melalui Pasal 19 mengamanatkan bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah untuk seluruh wilayah Republik Indonesia dan bahwa sertipikat hak atas tanah merupakan bukti yang kuat mengenai suatu penguasaan atau pemilikan tanah (Sumarja, 2012: 9-10).

Pemerintah mewajibkan pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat merupakan salah satu perwujudan dari tujuan pendaftaran tanah yang dimaksud. Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Pasal 19 UUPA mengamanatkan bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah untuk seluruh wilayah Republik Indonesia dan bahwa sertipikat hak atas tanah merupakan bukti yang kuat mengenai suatu penguasaan atau pemilikan tanah.

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menjelaskan tujuan dan kegunaan pendaftaran tanah dan salah satu

produknya bernama sertipikat hak atas tanah tersebut. Sertipikat digunakan 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 (Chomzah, 2004: 23). Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yang mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap dilaksanakan untuk seluruh obyek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dan mengatur percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap.

Atas dasar ketentuan di atas, perlu adanya tindakan pemerintah serta kesadaran masyarakat dalam rangka pendataan tanah demi terwujudnya tertib administrasi, tertib hukum dan memenuhi tuntutan masyarakat Indonesia. Penyelenggaraan pendaftaran tanah akan menghasilkan suatu produk akhir yaitu berupa sertipikat sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas tanah. Namun dalam pelaksanaannya, pasti ada hambatan, baik dalam pelaksanaan administrasi maupun dari masyarakat itu sendiri. Masyarakat masih ada yang belum begitu mengerti akan pentingnya suatu pendataan tanah (Soerodjo, 2002: 40). Pemegang hak atau tanah berhak mendapatkan bukti otentik yang berkekuatan hukum tentang kepemilikan tanahnya dari lembaga yang berwenang, yaitu Badan Pertanahan Nasional. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 Angka (2) Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua

obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa atau kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ini bertujuan untuk terdaftarnya seluruh bidang tanah di wilayah Negara Kesatuan Indonesia, termasuk di Kabupaten Demak , Jawa Tengah. Namun, pelaksanaan program percepatan pendaftaran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) tidak luput dari peran berbagai pihak, yaitu dari pihak pada tingkat desa yang secara langsung berhadapan dengan pemohon hak atas tanah dan Kantor Pertanahan Kabupaten Demak selaku penyelenggara di Kabupaten Demak. Berdasarkan *pre-survey* yang dilakukan oleh peneliti, bahwa didalam pelaksanaan program percepatan pendaftaran tanah melalui Pendaftaran sistematis Lengkap (PTSL) terdapat berbagai permasalahan terkait dengan waktu, efisisensi dan biaya, akan tetapi juga banyak menguntungkan masyarakat karena telah memiliki sertifikat tanah secara cuma-cuma. (Murdo, A. Ptnh., MM selaku Koordinator Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Kantah Kabupaten Demak).

Bertitik tolak dari uraian tersebut di atas untuk mengetahui bagaimana efektifitas pelaksanaan program ini, maka dilakukan suatu penelitian dan menyusunnya dalam skripsi yang berjudul: **“Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak sebagai Upaya Pemerintah dalam Memberikan Percepatan Jaminan Kepastian Hukum”**.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Masih banyaknya permasalahan yang sering muncul dalam pertanahan misalnya perebutan pemilikan tanah, alih fungsi lahan tidak sesuai dengan peruntukannya, degradasi kualitas lahan dan lingkungan, serta tidak adanya jaminan kepastian hukum dalam penguasaan dan pemilikannya. Dampak dari permasalahan tersebut sangat dirasakan oleh seluruh masyarakat.

Berkaitan dengan uraian di atas, maka masalah-masalah yang muncul dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Rendahnya pengetahuan dari panitia desa dan peserta PTSL tentang pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018.
2. Kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM) penunjang kegiatan Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
3. Kecurangan yang dilakukan oleh berbagai pihak yang memungut biaya tambahan diluar biaya maksimal yang ditentukan oleh pemerintah.
4. Dalam pengumpulan data yuridis dan setelah dianalisis oleh Panitia Ajudikasi Percepatan, terdapat banyak bidang tanah yang data yuridisnya tidak memenuhi syarat untuk diterbitkan sertipikat.

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Agar masalah yang dibahas penulis tidak melebar sehingga dapat mengakibatkan ketidakjelasan pembahasan masalah, maka penulis akan membatasi masalah yang akan diteliti. Pembatasan masalah tersebut adalah:

1. Pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018
2. Manfaat yang diperoleh dengan adanya pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018.
3. Hambatan-hambatan yang muncul dalam pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018 dan upaya penyelesaiannya dari Panitia Ajudikasi Percepatan.

### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018?
2. Hambatan-hambatan apa yang muncul dalam pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018 dan bagaimana upaya penyelesaiannya dari Panitia Ajudikasi Percepatan?

## **1.5 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang diajukan maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018 dan upaya penyelesaiannya dari Panitia Ajudikasi Percepatan.

## **1.6 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini dibagi menjadi dua, yaitu:

1. Manfaat Teoretis

Hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan pengembangan pengetahuan di bidang ilmu Hukum Agraria khususnya tentang pensertifikatan tanah berkenaan dengan pelaksanaan program percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, sebagai sumbangan pemikiran dalam mengoptimalkan pelaksanaan program percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

- b. Bagi Masyarakat, Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai pelaksanaan program percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu yang relevan dengan topik yang akan dilakukan peneliti adalah:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Rachmad Nur Nograho pada tahun 2017, mahasiswa fakultas hukum, program studi ilmu hukum, program kekhususan Hukum Pertanahan dan Lingkungan Hidup, dengan judul “Pelaksanaan Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah Secara Sistematis Lengkap Dengan Berlakunya Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Di Kabupaten Sleman”. Penelitian ini menggunakan metode analisis data kualitatif, yaitu suatu analisis yang dilakukan dengan cara memahami dan merangkai data-data yang telah di kumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai keadaan yang diteliti. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan pendaftaran hak milik atas tanah secara sistematis lengkap dengan berlakunya peraturan menteri agraria dan tata ruang/ kepala badan pertanahan nasional nomor 35 tahun 2016 di Kabupaten Sleman beserta hambatan yang terjadi dalam pelaksanaannya.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tahap-tahap pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap dari penetapan lokasi, pembentukan panitia adjudikasi, penyuluhan, pembentukan satuan tugas pengumpul data

yuridis, pengumpulan data yuridis, pengolahan data yuridis dan pembuktian hak, pemeriksaan tanah dan pengukuran, pengumuman, penerbitan sertipikat dan tahap terakhir penyerahan sertipikat, maka Pelaksanaan Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah Secara Sistematis Lengkap telah sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 di Kabupaten Sleman dan Hambatan yang terjadi dalam Pelaksanaan Pendaftaran Hak Atas Tanah Secara Sistematis Lengkap di Kabupaten Sleman mempunyai beberapa hambatan dari segi Kantor Pertanahan, perangkat dusun, masyarakat dan hal-hal yang tidak terduga lainnya.

Persamaan penelitian sebelumnya dengan yang akan peneliti lakukan adalah membahas tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Metode yang digunakan dalam penelitian sama-sama menggunakan pendekatan kualitatif berdasarkan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.

Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian yang akan dilakukan adalah lokasi dan fokus penelitiannya. Lokasi penelitian yang dilakukan adalah di Kabupaten Sleman, sedangkan penelitian yang akan dilakukan peneliti berlokasi di Kabupaten Demak dan di Desa Kuwu Kecamatan Dempet Kabupaten Demak, Desa Merak Kecamatan Dempet Kabupaten Demak dan Desa Sukorejo Kecamatan Guntur Kabupaten Demak. Penelitian sebelumnya memfokuskan pada pelaksanaan pendaftaran hak milik atas tanah secara sistematis lengkap dengan berlakunya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun

2016 di Kabupaten Sleman beserta hambatan yang terjadi dalam pelaksanaannya, sedangkan penelitian yang akan dilakukan peneliti memfokuskan pada pelaksanaan program percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun Anggaran 2018 dengan berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap beserta hambatan dalam pelaksanaannya dan upaya penyelesaiannya dari Panitia Ajudikasi Percepatan.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Karina Gita Sahprada pada tahun 2018, mahasiswa fakultas hukum, Universitas Lampung, dengan judul “Pendaftaran Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Bandar Lampung”. Penelitian ini menggunakan yuridis kualitatif yaitu analisis yang menggunakan kalimat-kalimat untuk menjelaskan data yang telah tersusun secara logis, rinci dan jelas, sehingga memudahkan untuk dimengerti guna menarik kesimpulan tentang masalah yang diteliti. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap pada tanah yang belum bersertipikat pada Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung beserta hambatan dalam pelaksanaannya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap pada tanah yang belum bersertipikat pada Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dilaksanakan berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016

tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yang meliputi: penetapan lokasi kegiatan PTSL, pembentukan dan penetapan Panitia Ajudikasi PTSL, penyuluhan, pengumpulan data fisik dan data yuridis bidang tanah, pemeriksaan tanah, pengumuman data fisik dan data yuridis bidang tanah serta pembuktian hak, penerbitan keputusan pemberian atau pengakuan hak atas tanah, pembukuan dan penerbitan sertipikat hak atas tanah serta penyerahan sertipikat hak atas tanah. Hambatan-hambatan Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap adalah adanya sanggahan atau keberatan dari pihak-pihak lain terhadap proses pendaftaran tanah melalui PTSL yang dilaksanakan oleh pendaftar, pemohon sulit dalam melengkapi persyaratan permohonan pendaftaran tanah melalui PTSL, dan masih rendahnya pemahaman masyarakat terhadap hukum dibidang pertanahan.

Persamaan penelitian sebelumnya dengan penelitian yang akan peneliti lakukan adalah metode yang digunakan dalam penelitian ini sama-sama menggunakan pendekatan kualitatif berdasarkan teknik pengumpulan data melalui studi pustaka (Library Research) dan studi lapangan (Field Research).

Perbedaan penelitian yang sebelumnya dengan penelitian yang akan dilakukan adalah lokasi dan fokus penelitiannya. Lokasi penelitian adalah di Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung, sedangkan lokasi yang akan diteliti peneliti adalah di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dan di Desa Kuwu Kecamatan Dempet Kabupaten Demak, Desa Merak Kecamatan Dempet Kabupaten Demak dan Desa Sukorejo Kecamatan Guntur Kabupaten Demak. Penelitian sebelumnya memfokuskan pada Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Sistematis Lengkap pada tanah yang belum bersertipikat pada Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dilaksanakan berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap beserta hambatan pelaksanaannya dari Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung, sedangkan penelitian yang akan dilakukan peneliti memfokuskan pada pelaksanaan program percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) secara keseluruhan di Kabupaten Demak Tahun Anggaran 2018 dengan berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap beserta hambatan dalam pelaksanaannya dan upaya penyelesaiannya dari Panitia Ajudikasi Percepatan.

## **2.2 Landasan Teori**

### **2.2.1 Teori Kepastian Hukum**

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi (Rato, 2010: 59).

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum (Marzuki, 2008: 158).

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, 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 (Syahrani, 1999: 23).

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum.

Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian (Ali, 2002: 82-83).

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.

Jika dikaitkan teori kepastian hukum dalam pendaftaran tanah sesuai Pasal 19 UPPA ayat 1 yaitu untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah, diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subyek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.

### **2.2.2 Teori Kemanfaatan Hukum**

Kemanfaatan merupakan hal yang paling utama didalam sebuah tujuan hukum, mengenai pembahasan tujuan hukum terlebih dahulu diketahui apakah yang diartikan dengan tujuannya sendiri dan yang mempunyai tujuan hanyalah manusia akan tetapi hukum bukanlah tujuan manusia, hukum hanyalah salah satu alat untuk mencapai tujuan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara. Tujuan hukum bisa terlihat dalam fungsinya sebagai fungsi perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai (Sampara dan Agis, 2011: 40). Jika kita lihat defenisi manfaat dalam kamus besar bahasa Indonesia manfaat secara terminologi bisa diartikan guna atau faedah (KBBI, <http://kbbi.web.id/manfaat>, diakses 20 Mei 2018 Pukul 19.30 WIB).

Terkait kemanfaatan hukum ini menurut teori utilistis, ingin menjamin kebahagiaan yang terkesan bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya. Pada hakekatnya menurut teori ini bertujuan hukum adalah manfaat dalam menghasilkan kesenangan atau kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang

banyak. Pengamat teori ini adalah Jeremy Bentham, teori berat sebelah sehingga Utrecht dalam menanggapi teori ini mengemukakan tiga hal yaitu:

1. Tidak memberikan tempat untuk mempertimbangkan seadil-adilnya hal-hal yang kongkret.
2. Hanya memperhatikan hal-hal yang berfaedah dan karena itu isinya bersifat umum.
3. Sangat individualistis dan tidak memberi pada perasaan hukum seorang.

Menurut Utrecht, hukum menjamin adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia. Anggapan Utrecht ini didasarkan atas anggapan vanikan bahwa hukum untuk menjaga kepentingan tiap manusia supaya kepentingan itu tidak dapat diganggu (mengandung pertimbangan kepentingan mana yang lebih besar dari pada yang lain) (Sampara dan Agis, 2011: 45-56).

Menurut Mochtar Kusumaatmadja dalam Sudikno Mertukosumo tujuan pokok dan pertama dari hukum adalah ketertiban, kebutuhan, akan ketertiban ini merupakan syarat pokok (fundamental) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur. Tujuan lain dari hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masyarakat dan zamannya. Menurut Schuit telah memperinci ciri-ciri keadaan tertib sebagai berikut dapat diperkirakan, kerjasama, pengendalian kekerasan, kesesuaian, langgeng, mantap, berjenjang, ketaatan, tanpa perselisihan keseragaman, kebersamaan, suruhan, keberurutan, corak lahir, dan tersusun (Sampara dan Agis, 2011: 45-46).

Jika dikaitkan teori kemanfaatan hukum dalam Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yaitu melalui program nasional ini

masyarakat menjadi memiliki sertipikat hak atas tanah dengan biaya sangat murah dan proses yang tidak memberatkan. Sertipikat menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat sebagai pemilik hak atas tanahnya, dengan sertipikat masyarakat bisa mempergunakan untuk berbagai kebutuhan hidup, seperti memperjualbelikan tanahnya, sebagai jaminan hutang, dsb.

## **2.3 Landasan Konseptual**

### **2.3.1 Pendaftaran Tanah**

#### ***2.3.1.1 Landasan Hukum Pendaftaran Tanah***

Beberapa landasan hukum pendaftaran tanah adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Pasal 19 UUPA mengatur:
  - (1) Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
  - (2) Pendaftaran tanah tersebut meliputi kegiatan: a) pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah, b) pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, c) pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
  - (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial, ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri.

- (4) Biaya pendaftaran tanah akan diatur dengan Peraturan Pemerintah dengan ketentuan bagi rakyat tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya (Efendi, 2005: 30).

Pasal 23 UUPA mengatur, bahwa hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud Pasal 19 UUPA.

Pasal 32 UUPA mengatur Hak Guna Bangunan termasuk syarat-syarat pemberiannya demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak-hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud Pasal 19.

Pasal 38 UUPA, mengatur Hak Guna Bangunan termasuk syarat-syarat pemberiannya demikian pula setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud Pasal 19.

- b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ditetapkan dan diundangkan pada Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 1997 dan Penjelasannya diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696 pada tanggal 8 Juli 1997. Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku 3 bulan sejak tanggal diundangkannya dan sejak tanggal tersebut Peraturan Pemerintah 10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku lagi. Meskipun dinyatakan tidak berlaku 3 bulan sejak tanggal tersebut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku lagi. Meskipun dinyatakan tidak

berlaku tetapi produk hukum yang telah dihasilkannya masih tetap berlaku.

Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur bahwa semua peraturan perundang-undangan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah ada tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau diubah ataupun diganti berdasar Peraturan Pemerintah baru. Dan hak-hak yang didaftar serta hal-hal lain yang dihasilkan dalam kegiatan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tetap sah sebagai hasil pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah baru. Oleh karena itu tidak ada alasan untuk menunda pendaftaran tanah dengan alasan perangkat hukumnya belum ada.

Sebagai implementasi dari Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, maka diterbitkanlah beberapa peraturan-peraturan diantaranya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan ini dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan tuntutan akan kepastian hukum Hak Atas Tanah, sehingga diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1996 tentang Pendaftaran Tanah tertanggal 8 Oktober 1997, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997. Walaupun Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tidak berlaku lagi, namun peraturan pelaksanaan yang menyertainya tetap dinyatakan berlaku sepanjang tidak bertentangan, diubah atau diganti Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (Harsono, 2008: 68).

Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dilatarbelakangi oleh kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang semakin memerlukan dukungan kepastian hukum dibidang pertanahan. Sedangkan cara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundangundangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya.

- c. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- d. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

#### **2.2.1.2 Pengertian Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (Bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari Bahasa latin “*Capistratum*” yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah record pada lahan, nilai dari pada tanah dan pemegang haknya untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadastre* merupakan alat yang tepat dalam memberikan

uraian tersebut dan juga sebagai *Cobtinous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah (Parlindungan, 1999 : 18).

Istilah pendaftaran tanah dalam bahasa Latin disebut "*Capistratum*" di Jerman dan Italia disebut "*Calastro*", di Perancis disebut "*Cadastré*", di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah "*Kadastrale*" atau "*Kadaster*". Maksud dari *Capistratum* atau *Kadaster* dari segi bahasa adalah suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak Romawi, yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak suatu bidang tanah, sedangkan kadaster yang modern bisa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan. Sebutan pendaftarantanah atau land registration: menimbulkan kesan, seakan-akan objek utama pendaftaran atau satu-satunya objek pendaftaran adalah tanah. Memang mengenai pengumpulan sampai penyajian data fisik, tanah yang merupakan objek pendaftaran, yaitu untuk dipastikan letaknya, batas-batasnya, luasnya dalam peta pendaftaran dan disajikan juga dalam "daftar tanah". Kata "*Kadaster*" yang menunjukkan pada kegiatan bidang fisik tersebut berasal dari istilah Latin "*Capistratum*" yang merupakan daftar yang berisikan data mengenai tanah tersebut.

Pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang 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 yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian sertipikat, sebagai surat tanda bukti hanya bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun termasuk pemberian sertipikat sebagai 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.

Kata-kata “suatu rangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan 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 dibidang pertanahan bagi rakyat. Kata “terus menerus” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, hingga tetap sesuai dengan keadaan terakhir. Kata “teratur” menunjukan, bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah (Harsono, 2003: 73).

Berdasar rumusan pengertian dari pendaftaran tanah di atas, dapat disebutkan bahwa unsur-unsur dari pendaftaran tanah yaitu:

- a. Rangkaian kegiatan, bahwa kegiatan yang dilakukan dalam pendaftaran tanah adalah, kegiatan mengumpulkan baik data fisik, maupun data yuridis dari tanah.
- b. Oleh pemerintah, bahwa dalam kegiatan pendaftaran tanah ini terdapat instansi khusus yang mempunyai wewenang dan berkompeten, BPN (Badan Pertanahan Nasional).
- c. Teratur dan terus menerus, bahwa proses pendaftaran tanah merupakan suatu kegiatan yang didasarkan dari peraturan perundang-undangan, dan kegiatan ini dilakukan secara terus-menerus, tidak berhenti sampai dengan seseorang mendapatkan tanda bukti hak.
- d. Data tanah, bahwa hasil pertama dari proses pendaftaran tanah adalah, dihasilkannya data fisik dan data yuridis. Data fisik memuat data mengenai tanah, antara lain, lokasi, batas-batas, luas bangunan, serta tanaman yang ada di atasnya. Sedangkan data yuridis memuat data mengenai haknya, antara lain, hak apa, pemegang haknya, dll.
- e. Wilayah, bisa merupakan wilayah kesatuan administrasi pendaftaran, yang meliputi seluruh wilayah Negara.
- f. Tanah-tanah tertentu, berkaitan dengan oyek dari pendaftaran tanah.
- g. Tanda bukti, adanya tanda bukti kepemilikan hak yang berupa sertifikat.

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.

David S. Jones dalam jurnalnya menyebutkan “*Land title registration involves identifying a parcel or lot of land and determining the person(s) (or organization) with an ownership interest (or title) in it, which are then recorded in a land register. The details entered include the serial number assigned to the parcel of land, and its location and boundaries, which are marked on a map. Also specified is the name of the person(s) with an ownership interest. It is usually required that the nature of the interest be specified, e.g., freehold, leasehold in perpetuity, leasehold for a period of years, life estate, or long term right of use. In return the holder of the title is given a certificate to prove such*” (Jones, 2010: 68). Artinya: pendaftaran tanah melibatkan identifikasi suatu parsel atau banyak lahan dan menentukan orang atau organisasi dengan kepentingan kepemilikan didalamnya, yang kemudian dicatat dalam daftar tanah. Rincian yang dimasukkan termasuk nomor seri pada tanah, lokasi dan batas-batasnya, yang ditandai pada peta juga. Dalam daftar tanah juga ditentukan nama orang sebagai pemilik hak atas tanah tersebut. Tanah biasanya diperlukan untuk suatu kepentingan, misalkan sewa guna usaha selamanya, prasarana untuk jangka waktu bertahun-tahun, perumahan, maupun hak penggunaan jangka panjang. Sebagai imbalannya, pemegang hak atas tanah diberikan sertipikat yang bisa dijadikan sebagai tanda bukti kepemilikan tanah (Jones, 2010: 68).

Hongoing Lian Youbin Yu dalam jurnalnya menyebutkan “*Land registration system refers to the systems that national statutory registration organs record the property rights and the variations of land holders in special booklets according to the provisions of relevant laws and certain procedures to protect the rights of the land holders and facilitate the land management. As a unity of natural complex, social complex and historical complex, land is featured with immovability, scarcity and high value, which is also the carrier of all the ground attachments and the most basic and important matter in real estate. Land registration covers the rights registration of both the land and other buildings on the ground. Hence, land registration is generally called the real estate registration*” (Youbin Yu, 2016:31). Artinya: sistem pendaftaran tanah mengacu pada sistem yang dicatat organ registrasi resmi nasional hak milik dan variasi pemegang tanah dalam buklet khusus sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku dan prosedur tertentu untuk melindungi hak-hak para pemilik tanah dan memfasilitasi pengelolaan lahan. sebagai satu kesatuan kompleks alam, kompleks social dan kompleks sejarah, tanah ditampilkan sebagai barang yang langka dan bernilai tinggi. Pendaftaran tanah mencakup pendaftaran hak atas tanah dan bangunan lain yang ada di atasnya, oleh karena itu pendaftaran tanah pada umumnya disebut pendaftaran tanah real estat (Youbin Yu, 2016: 31).

### 2.2.1.3 Tujuan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *rechts cadaster/legal cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subyek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya. Kebalikan dari pendaftaran tanah yang *rechts cadaster* adalah *fiscal cadaster*, yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah. Pendaftaran tanah ini menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, yang sekarang dikenal dengan sebutan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SSPT PBB).

UUPA mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia diatur dalam Pasal 19 UUPA, yaitu:

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah, diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
  - a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah.
  - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, dan

- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- 3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial-ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- 4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut. (Koswara, 2016 : 36-37).

Untuk penyajian data tersebut diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota data tersebut dikenal sebagai daftar umum yang terdiri atas peta pendaftar, daftar tanah, surat, ukur, buku tanah dan daftar nama para pihak yang berkepentingan terutama calon pembeli dan calon kreditur.

Dalam melakukan suatu perbuatan hukum mengenai suatu bidang tanah atau satuan rumah susun tertentu perlu masyarakat mengetahui data yang tersimpan dalam daftar-daftar di kantor pertanahan. Data tersebut bersifat terbuka untuk umum ini sesuai dengan salah satu asas pendaftaran tanah yaitu terbuka seperti yang dinyatakan dalam pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 karena terbuka untuk umum daftar-daftar dan peta-peta tersebut disebut sebagai daftar umum.

- (1) Peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah.

- (2) Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran.
- (3) Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian yang diambil datanya dari peta pendaftaran.
- (4) Daftar nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan suatu hak atas tanah atau hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atas satuan rumah susun oleh orang perseorangan atau badan hukum tertentu.

Terdapat beberapa asas dari pendaftaran tanah, yaitu asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka sebagai berikut:

- a. Asas sederhana. Dalam pendaftaran tanah yang dimaksud sederhana dalam pelaksanaannya agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun Prosedurnya, dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama hak atas tanah.
- b. Asas aman. Dimaksud untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas terjangkau. Dimaksud keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan, golongan ekonomi lemah pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

d. Asas mutakhir. Dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan datanya, dan data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan yang terjadi di kemudian hari (Herman, 2004: 164-165).

#### **2.2.1.4 Pelaksanaan Pendaftaran Tanah**

Pelaksanaan pendaftaran tanah mempunyai sistem yang berbeda antara negara yang satu dengan negara lainnya namun yang banyak diikuti adalah sistem pendaftaran yang berlaku di Australia yang lazim disebut sistem *Torrens*. *Torrens* ketika menjadi anggota *First Colonial Ministry* dari Provinsi *South Australia* mengambil inisiatif untuk memperkenalkan pendaftaran tanah, yang di Australia terkenal sebagai *real Property Act* Nomor 15 Tahun 1857-1858, sistem ini kemudian dikenal di dunia dengan sistem *Torrens* atau *torrens system*. Penerapan sistem ini berawal dari cita suatu ketentuan bahwa manakala seorang mengklaim sebagai pemilik *fee simple* baik karena undang-undang atau sebab lain harus mengajukan suatu permohonan agar lahan yang bersangkutan diletakkan atas namanya. Permohonan ini kemudian diteliti oleh *Barrister and conveyancer* yang terkenal sebagai *examiner of title* (pemeriksaan alas hak) dan berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1961 di sebut Panitia Tanah A/B atau Panitia Ajudikasi oleh PP Nomor 24 Tahun 1997 (Perangin, 1994: 166).

Dalam memeriksa kelayakan sebuah permohonan yang diajukan oleh pemohon maka lahan tersebut akan diuji dan berkesimpulan:

- a. Bahwa lahan yang dimohon didaftarkan tersebut baik dan jelas.
- b. Bahwa atas permohonan tidak ada sengketa dalam pemilikan tersebut.
- c. Bahwa atas permohonannya secara meyakinkan dapat diberikan.
- d. Bahwa atas bukti dari alas hak tidak ada orang yang berprasangka dan berkebaratan terhadap kepemilikan pemohon.

Pendaftaran tanah berdasarkan sistem torrens mempunyai kelebihan dan kelemahan. Keuntungan sistem torrens ini yaitu:

- a. Menetapkan biaya-biaya yang tak dapat diduga sebelumnya.
- b. Meniadakan pemeriksaan yang berulang-ulang.
- c. Meniadakan kebanyakan rekaman.
- d. Secara tegas menyatakan dasarnya
- e. Melindungi terhadap kesulitan yang tidak tersebut dalam sertifikat.
- f. Meniadakan (hampir tak mungkin) pemalsuan.
- g. Tetap memelihara sistem tersebut tanpa menambahkan kepada teks asli yang menjengkelkan oleh karena yang memperoleh kemanfaatan dari sistem tersebut yang membayar biaya.
- h. Meniadakan alas hak pajak.
- i. Dia memberikan suatu alas hak yang abadi oleh karena negara menjaminkannya tanpa batas (Effendie, 1993: 103).

Di samping keuntungan yang terdapat dalam sistem pendaftaran torrens tersebut terdapat juga kerugian penggunaan pendaftaran tersebut yaitu:

- a. Dia mengganti kepastian dan ketidak pastian.
- b. Dia silang dan waktu penyelesaian dari bulan menjadi harian.
- c. Dia mengubah menjadi singkat dari kejelasan dan ketidak jelasan dan bertele-tele.

Selain torrens dalam pendaftaran tanah dikenal juga sistem pendaftaran yang lazim disebut pendaftaran tanah dengan stelsel negatif. Sejarah pemilikan tanah secara individual jika hanya mengandalkan kepada ingatan atau keterangan saksi, pasti tidak diteliti karena ingatan bisa saja kabur dan saksi-saksi hidup satu masa akan meninggalkan dunia. Apalagi seperti di Indonesia tanah sudah ada sejak dahulu dalam artian bahwa hubungan manusia dengan tanah telah ada sejak dahulu, namun karena tidak tertulis apalagi tidak terdaftar hanya secara lisan diketahui tanah itu milik siapa dan batas-batasnya atau setidaknya-tidaknya satu bidang tanah itu umum diketahui adalah milik seseorang ataupun warisan seseorang pada ahli warisnya (Parlindungan, 1998: 72).

Pada dasarnya dalam sistem pendaftaran tanah memperlakukan mengenai apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyampaian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Penyelenggaraan pendaftaran tanah terdapat dua sistem, yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registrastion of titles*). Baik dalam

sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, setiap pemberian atau penciptaan hak baru, peralihan serta pembebanannya dengan hak lain, harus dibuktikan dengan suatu akta.

a. Sistem Pendaftaran Akta (*Registration of deeds*)

Dalam sistem pendaftaran akta, akta-akta yang memuat data yuridis tanah yang bersangkutan tersebut yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah. Pejabat pendaftaran tanah bersifat pasif. Ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar. Tiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Maka dalam sistem ini, data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Cacat hukum dalam suatu akta bisa mengakibatkan tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian. Untuk memperoleh data yuridis harus dilakukan dengan apa yang disebut "*title search*", yang bisa memakan waktu dan biaya, karena untuk *title search* diperlukan bantuan ahli. Oleh karena kesulitan tersebut, Robert Richard Torrens menciptakan sistem baru yang lebih sederhana dan memungkinkan orang memperoleh keterangan dengan cara yang mudah, tanpa harus mengadakan *title search* pada akta-akta yang ada. Sistem pendaftaran ini disebut "*registration of titles*", yang dikenal dengan sistem Torrens.

b. Sistem Pendaftaran Hak (*Registration of Titles*)

Dalam sistem pendaftaran hak setiap penciptaan hak baru dan perbuatanperbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian,

juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya yang terjadi tersebut disediakan suatu daftar isian yang disebut register atau buku tanah (menurut Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961). Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku tanah. Demikian juga akta pemindahan dan pembebanan hak berfungsi sebagai sumber data untuk mendaftarkan perubahan-perubahan pada haknya dalam buku tanah dan pencatatan perubahan, kemudian oleh pejabat pendaftaran tanah (PPT) dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan, sehingga ia harus bersikap aktif. Sebagai tanda bukti hak, maka diterbitkan sertipikat, yang merupakan salinan register, yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur dijilid menjadi satu dalam sampul dokumen. Dalam sistem ini, buku tanah tersebut disimpan di kantor pejabat pendaftaran tanah (PPT) dan terbuka untuk umum. Oleh karena itu orang dapat mempercayai kebenaran data yang disajikan tersebut, tergantung dari sistem publikasi yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh tanah negara yang bersangkutan.

Dalam penyelenggaraan suatu *legal cadastre* kepada para pemegang hak atas tanah diberikan surat tanda-bukti hak sehingga dapat dengan mudah membuktikan bahwa benar ia adalah yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Data yang tersedia di Kantor Pejabat Pendaftaran Tanah adalah bersifat terbuka bagi masyarakat umum yang

memerlukannya. Oleh sebab itu, diperlukan jaminan atas kebenaran data yang disajikan tersebut untuk melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah didaftar. Untuk menjamin kebenarannya tersebut tergantung dari sistem publikasi apa yang digunakan oleh negara yang bersangkutan.

Dalam pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) macam sistem publikasi, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif.

a. Sistem Publikasi Negatif

Menurut Boedi Harsono, dalam pendaftaran tanah yang menggunakan sistem publikasi negatif, negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa orang yang terdaftar sebagai pemegang hak benar-benar orang yang berhak karena menurut sistem ini bukan pendaftaran tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli. Pendaftaran tidak membikin orang yang memperoleh hak dari pihak yang tidak berhak, menjadi pemegang hak yang baru (Harsono, 2008: 82).

Dalam sistem publikasi negatif berlaku asas *nemo plus juris*, artinya orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punyai. Maka data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan.

Ciri-ciri sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu:

- 1) Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration of deed*).
- 2) Sertipikat yang diterbitkan sebagai tanda bukti hak bersifat kuat, yaitu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat dianggap benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya oleh alat bukti yang lain. Sertipikat bukan sebagai satu-satunya tanda bukti hak.
- 3) Negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar.
- 4) Dalam sistem publikasi ini menggunakan lembaga kedaluwarsa (*acquisitive verjaring atau adverse possessive*).
- 5) Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertipikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertipikat ataupun gugatan ke pengadilan untuk meminta agar sertipikat dinyatakan tidak sah.
- 6) Petugas pendaftaran tanah bersifat pasif, yaitu hanya menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran tanah (Santoso, 2008: 266)

#### b. Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif dalam pendaftaran tanah, yaitu apa yang terkandung di dalam buku tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak. Artinya pihak ketiga bertindak atas bukti-bukti tersebut di atas, mendapatkan

perlindungan yang mutlak, biarpun di kemudian hari ternyata keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Bagi mereka yang dirugikan akan mendapat kompensasi dalam bentuk yang lain (Perangin, 2008: 97).

Lebih lanjut, menurut Arie S. Hutagalung, dalam pendaftaran tanah yang menggunakan sistem publikasi positif, orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Dalam sistem ini, negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar (Hutagalung, 2005: 81).

Ciri-ciri sistem publikasi positif dalam pendaftaran tanah, adalah:

- 1) Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*).
- 2) Sertipikat yang diterbitkan sebagai tanda bukti hak bersifat mutlak, yaitu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat tidak dapat diganggu gugat dan memberikan kepercayaan yang mutlak pada buku tanah.
- 3) Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar.
- 4) Pihak ketiga yang memperoleh tanah dengan itikad baik mendapatkan perlindungan hukum yang mutlak.
- 5) Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertipikat mendapatkan kompensasi dalam bentuk yang lain.

- 6) Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah membutuhkan waktu yang lama, petugas pendaftaran tanah melaksanakan tugasnya dengan sangat teliti, dan biaya yang relative lebih besar ( Santoso, 2010: 64).

Sistem publikasi yang dianut oleh UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Sistemnya bukan negative murni, karena dinyatakan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan dalam Pasal 23, 32 dan 38 UUPA disebutkan bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.

Selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam peraturan pemerintah ini, tampak jelas bahwa usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum.

Artinya selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, maka data yang disajikan dalam buku tanah dan peta pendaftaran harus diterima sebagai data yang benar, demikian juga yang terdapat dalam sertipikat hak. Jadi data tersebut sebagai alat bukti yang kuat. Namun demikian sistem publikasinya juga bukan positif, seperti yang tercantum dalam penjelasan Umum C/7 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961

“pembukuan sesuatu hak dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan, bahwa orang yang sebenarnya berhak atas tanah itu, akan kehilangan haknya, orang tersebut masih dapat menggugat hak dari orang yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi cara pendaftaran yang diatur dalam peraturan ini tidaklah positif, tetapi negatif”.

Meskipun sebagai alat bukti yang kuat, namun pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertipikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah tersebut. Umumnya kelemahan tersebut di atasi dengan menggunakan lembaga “*acquisitieve verjaring atau adverse possession*” adalah lampaunya waktu sebagai sarana untuk memperoleh hak atas tanah. Hukum tanah kita yang memakai dasar hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga “*kedaluarsa*” (*rechtsverwerking*) adalah lampaunya waktu yang menyebabkan orang kehilangan haknya atas tanah yang semula dimilikinya.

Dalam hukum adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah tersebut dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Dari hal di atas, dapat ditarik kesimpulan, bahwa penggunaan sistem pendaftaran

hak tidak selalu menunjukkan sistem publikasi yang positif. Sebaliknya sistem publikasi positif selalu memerlukan sistem pendaftaran hak pejabat pendaftaran tanah (PPT) mengadakan pengukuran kebenaran data sebelum membuat buku tanah serta melakukan pengukuran dan pembuatan peta.

#### ***2.2.1.5 Kegiatan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali***

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*). Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP No. 10 Tahun 1961 dan PP No. 24 Tahun 1997. Sedangkan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Dalam pasal 13 ayat (1) PP. No. 24 Tahun 1997 dikenal 2 (dua) macam bentuk Pendaftaran tanah untuk pertama kali yaitu pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan yang 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. Sedangkan 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 yang dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya (Sibuea, 2011: 294)

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali diperinci dalam hal: (1). Pengumpulan dan pengolahan data fisik; (2). Pembuktian hak dan pembukuannya; (3). Penerbitan sertifikat; (4). Penyajian data fisik dan data yuridis; (5) Penyimpanan data umum dokumen (Arifin, 2008).

Sertifikat dalam Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan (Sibuea, 2011: 296).

David S. Jones dalam jurnalnya menyebutkan *“One of two approaches may be adopted to land title registration. One is sporadic or ad hoc registration in which the occupant or user of a parcel of land, acting on his/her own initiative, requests that his/her claim to title be recognized and his/her title be then registered. In support of the application, a survey of the land would be undertaken, with the claimant submitting relevant*

*documentary evidence to support the claim, coupled if necessary by verbal testimony from all interested parties. The other approach is systematic registration. Here the land registration is initiated by the land registration authority (not by the land holder or land user), as part of a concerted land titling program. The registration officials undertake a simultaneous titling of many land parcels across a community, going from household to household, conducting surveys and adjudications for each parcel. After the necessary vetting and endorsement by the registration authority and other relevant agencies (sometimes a lengthy process), the land holders are then awarded their individual titles at the same time” (Jones, 2010: 69).* Artinya: salah satu dari dua pendekatan dapat diadopsi untuk pendaftaran hak atas tanah. Salah satunya adalah sporadis atau pendaftaran ad hoc, dimana pemilik atau pengguna dari sebidang tanah bertindak atas namanya sendiri dan meminta agar diakui sebagai pemilik dari hak atas tanah tersebut. Untuk memperkuat orang tersebut sebagai pemilik hak atas tanah, maka akan dilakukan survey tentang tanah dengan pemohon hak atas tanah menunjukkan bukti-bukti berupa dokumen yang relevan dan kesaksian lisan dari semua pihak yang berkepentingan. Sedang pendekatan lainnya adalah pendekatan sistematis, dimana pendaftaran tanah dalam sistem ini diprakarsai wewenang dari pendaftaran tanah (bukan oleh pemilik tanah atau pengguna lahan) yaitu pemerintah, hal tersebut merupakan bagian dari program sertifikasi tanah masal. Petugas pendaftaran tanah akan melakukan pencatatan simultan banyak bidang tanah dari masyarakat dan melakukan survey. Setelah pemeriksaan tanah dan dokumen –dokumen pendukung

dalam pendaftaran tanah sudah terkumpul, maka para pemohon hak atas tanah akan diberikan sertipikat secara serentak sebagai tanda bukti hak atas tanahnya. (Jones, 2010: 69).

### **2.2.2 Hak Atas Tanah yang didaftarkan**

Kebutuhan akan tanah dewasa ini meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk dan meningkatnya kebutuhan lain yang berkaitan dengan tanah. Tanah tidak saja sebagai tempat bermukim, tempat untuk bertani tetapi juga dipakai sebagai jaminan mendapatkan pinjaman di bank, untuk keperluan jual beli, sewa menyewa. Begitu pentingnya, kegunaan tanah bagi kepentingan umum bagi orang atau badan hukum menuntut adanya jaminan kepastian hukum atas tanah tersebut (Sangsun, 2008: 1).

Tanggal 24 September 1960, yang merupakan hari bersejarah karena pada tanggal tersebut telah diundangkan dan dinyatakan berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bagi seluruh wilayah Indonesia. Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya di sebut UUPA) terjadi perubahan fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama di bidang pertanahan (Harsono, 2007: 1). Maka berakhirilah dualisme hukum tanah dan terselenggaranya unifikasi yaitu kesatuan hukum dilapangan hukum pertanahan di Indonesia. Ketentuan ini sekaligus mencabut Hukum Agraria yang berlaku pada zaman penjajahan antara lain yaitu *Agrarische Wet* (Stb. 1870 Nomor 55), *Agrarische Besluit* dan Kitab Undang-undang Hukum Perdata

khususnya Buku II tentang Kebendaan, salah satunya yang mengatur tentang masalah hak atas tanah (Hasanah, 2012: 2-3).

Dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu: “Atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah sebagai yang 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-orang lain serta badan-badan hukum.”

Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik.

Pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi salah satu tujuan diundangkannya UUPA dapat terwujud melalui dua upaya, yaitu:

- a. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap, dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.
- b. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi

pemerintahan untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan (Koswara, 2016: 35-36).

Dengan adanya Hukum Pertanahan Nasional diharapkan terciptanya kepastian hukum di Indonesia. Untuk tujuan tersebut oleh pemerintah ditindaklanjuti dengan penyediaan perangkat hukum tertulis berupa peraturan-peraturan lain dibidang hukum pertanahan nasional yang mendukung kepastian hukum serta selanjutnya lewat perangkat peraturan yang ada dilaksanakan penegakan hukum berupa penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif.

Urutan vertikal mengenai hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional (UUPA) dalam susunan berjenjang yaitu sebagai berikut :

- a. Hak bangsa, sebagai yang disebut dalam Pasal 1 UUPA, merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama. Hak bangsa ini dalam penjelasan Umum angka II UUPA dinyatakan sebagai hak ulayat yang dingkat pada tingkat yang paling atas, pada tingkat nasional, meliputi semua tanah di seluruh wilayah negara.
- b. Hak menguasai dari negara sebagaimana yang disebut dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, merupakan hak penguasaan atas tanah sebagai penugasan pelaksanaan hak bangsa yang termasuk bidang hukum publik, meliputi semua tanah bersama bangsa Indonesia (Parlindungan, 1990: 17).

Makna dikuasai oleh negara tidak terbatas pada pengaturan, pengurusan, dan pengawasan terhadap pemanfaatan hak-hak perorangan. Akan tetapi negara mempunyai kewajiban untuk turut ambil bagian secara aktif dalam mengusahakan

tercapainya kesejahteraan rakyat. Dalam hal dikuasai oleh negara dan untuk mencapai kesejahteraan rakyat, negara Indonesia merdeka adalah negara kesejahteraan sebagaimana termaksud dalam Pembukaan UUD 1945. Dasar pemikiran lahirnya konsep hak penguasaan negara dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, merupakan perpaduan antara teori negara hukum kesejahteraan dan konsep penguasaan hak ulayat dalam persekutuan hukum adat. Makna penguasaan negara adalah kewenangan negara untuk mengatur (*regelen*), mengurus (*bestuuren*), dan mengawasi (*tozichthouden*) (Harsono, 2003 : 311-312). Substansi dari penguasaan negara adalah dibalik hak, kekuasaan atau kewenangan yang diberikan kepada negara terkandung kewajiban negara untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah sebagai sumber daya ekonomi bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

- 1) Hak ulayat, dari masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataan masih ada, hak ulayat merupakan hak penguasaan atas tanah bersama masyarakat hukum adat tertentu.
- 2) Hak perorangan yang memberikan kewenangan untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan atau mengambil manfaat tertentu dari suatu bidang tanah tertentu, yang terdiri dari:
  - a. Hak atas tanah, berupa hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, hak milik atas satuan rumah susun, hak sewa, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan yang ketentuan pokoknya terdapat dalam UUPA, serta hak lain dalam hukum adat setempat, yang merupakan hak penguasaan atas tanah untuk dapat memberikan kewenangan kepada pemegang haknya, agar dapat memakai suatu bidang

tanah tertentu yang dihaki dalam memenuhi kebutuhan pribadi atau usahanya (Pasal 4, 9, 16, dan BAB II UUPA).

- b. Hak atas tanah wakaf, yang merupakan penguasaan atas suatu bidang tanah tertentu, bekas hak milik (wakaf) yang oleh pemiliknya dipisahkan dari harta kekayaannya dan melembagakan selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai ajaran agama islam (Pasal 49 UUPA *jo.* Pasal 1 PP Nomor 28 Tahun 1977).
- c. Hak tanggungan, sebagai satu-satunya lembaga jaminan hak atas tanah dalam hukum tanah nasional, merupakan hak penguasaan atas tanah yang memberi kewenangan kepada kreditor tertentu untuk menjual lelang bidang tanah tertentu yang dijadikan jaminan bagi pelunasan piutang tertentu dalam hal debitor cidera janji dan mengambil pelunasan dari hasil penjualan tersebut, dengan hak mendahului dari hak-hak kreditor (*rechts prevelijk*) yang lain (Pasal 57 UUPA *jo.* Pasal 1 UU Nomor 4 Tahun 1996).

Menurut Pasal 16 UUPA (UUPA), sistem penguasaan tanah di Indonesia yang merupakan hak perorangan mengakui adanya berbagai hak atas tanah berikut:

- 1) Hak milik, hak milik digambarkan sebagai “hak yang paling penuh dan paling kuat yang bisa dimiliki atas tanah dan yang dapat diwariskan turun temurun”. Suatu hak milik dapat dipindahkan kepada pihak lain. Hanya warga negara Indonesia (individu) yang bisa mendapatkan hak milik, sedangkan jika menyangkut korporasi maka pemerintah akan menentukan korporasi mana yang berhak mendapatkan hak milik atas tanah dan syarat syarat apa yang

harus dipenuhi oleh korporasi untuk mendapatkan hak ini. Hak atas tanah menurut hukum adat yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 Ayat (1) UUPA dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional setelah mendengar kesaksian dari masyarakat setempat, dikonversi menjadi hak milik.

- 2) Hak guna usaha, suatu hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikontrol secara langsung oleh negara untuk waktu tertentu, yang dapat diberikan kepada perusahaan yang berusaha dibidang pertanian, perikanan atau peternakan. Suatu hak guna usaha hanya dapat diberikan atas tanah seluas minimum 5 ha, dengan catatan bahwa jika tanah yang bersangkutan lebih luas dari 25 hektar, investasi Sistem Penguasaan Tanah dan Konflik yang cukup akan dilakukan dan pengelolaan usaha secara baik akan diberlakukan. Hak guna usaha bisa dipindahkan ketangan pihak lain. Jangka waktu pemberian hak guna usaha diberlakukan dengan ketat (maksimum 25 tahun). Hanya warga negara Indonesia dan badan usaha yang dibentuk berdasar undang undang Indonesia dan berdomisili di Indonesia dapat memperoleh hak guna usaha. Hak guna usaha dapat digunakan sebagai kolateral pinjaman dengan menambahkan hak tanggungan (*security title*).
- 3) Hak guna bangunan, hak guna bangunan digambarkan sebagai hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang dimiliki oleh pihak lain untuk jangka waktu maksimum 30 tahun. Suatu hak guna bangunan dapat dipindahkan kepada pihak lain. Kepemilikan hak guna bangunan juga hanya

bisa didapatkan oleh warga negara Indonesia dan perusahaan yang didirikan dibawah hukum Indonesia yang berdomisili di Indonesia.

- 4) Hak pakai, hak pakai adalah hak untuk memanfaatkan, dan/atau mengumpulkan hasil dari tanah yang secara langsung dikontrol oleh negara atau tanah yang dimiliki oleh individu lain yang memberi pemangku hak dengan wewenang dan kewajiban sebagaimana dijabarkan di dalam perjanjian pemberian hak. Suatu hak pakai dapat diberikan untuk jangka waktu tertentu, atau selama tanah dipakai untuk suatu tujuan tertentu, dengan gratis, atau untuk bayaran tertentu, atau dengan imbalan pelayanan tertentu. Selain diberikan kepada warga negara Indonesia, hak pakai juga dapat diberikan kepada warga negara asing yang tinggal di Indonesia. Dalam kaitannya dengan tanah yang langsung dikontrol oleh negara, suatu hak pakai hanya dapat dipindahkan kepada pihak lain jika mendapatkan ijin dari pejabat yang berwenang.
- 5) Hak milik atas satuan bangunan bertingkat, adalah hak milik atas suatu bangunan tertentu dari suatu bangunan bertingkat yang tujuan peruntukan utamanya digunakan secara terpisah untuk keperluan tertentu dan masing-masing mempunyai sarana penghubung ke jalan umum yang meliputi antara lain suatu bagian tertentu atas suatu bidang tanah bersama. Hak milik atas satuan bangunan bertingkat terdiri dari hak milik atas satuan rumah susun dan hak milik atas bangunan bertingkat lainnya.
- 6) Hak sewa, suatu badan usaha atau individu memiliki hak sewa atas tanah berhak memanfaatkan tanah yang dimiliki oleh pihak lain untuk pemanfaatan bangunan dengan membayar sejumlah uang sewa kepada pemiliknya.

Pembayaran uang sewa ini dapat dilakukan sekaligus atau secara bertahap, baik sebelum maupun setelah pemanfaat lahan tersebut. Hak sewa atas tanah dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia, warga negara asing, badan usaha termasuk badan usaha asing. Hak sewa tidak berlaku di atas tanah negara.

- 7) Hak untuk membuka tanah dan hak untuk memungut hasil hutan, hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan hanya bisa didapatkan oleh warga negara Indonesia dan diatur oleh Peraturan Pemerintah. Menggunakan suatu hak memungut hasil hutan secara hukum tidaklah serta merta berarti mendapatkan hak milik (*right of ownership*) atas tanah yang bersangkutan. Hak untuk membuka lahan dan memungut hasil hutan merupakan hak atas tanah yang diatur di dalam hukum adat.
- 8) Hak tanggungan, hak tanggungan tercantum dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 sehubungan dengan kepastian hak atas tanah dan objek yang berkaitan dengan tanah (*Security Title on Land and Land-Related Objects*) dalam kasus hipotek (Parlindungan, 1990 : 17-21).

### **2.2.3 Sertipikat sebagai Tanda Bukti Hak**

Untuk membuktikan seseorang atau suatu badan hukum sebagai empunya suatu bidang tanah maka perlu alat bukti. Dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997 ditentukan bahwa sertifikat berfungsi sebagai alat bukti hak atas tanah. Sertifikat sebagai alat bukti hak atas tanah diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota melalui suatu proses pendaftaran tanah, karena itu apabila suatu bidang tanah belum dilaksanakan pendaftaran tanahnya maka atas bidang tanah tersebut tidak mempunyai sertifikat.

Berdasarkan Pasal 1 angka 20 PP 24/1997, 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. Secara teknis batasan tentang sertifikat pernah dimuat dalam PP Nomor 10 Tahun 1961 yang menyebutkan bahwa sertifikat adalah salinan buku tanah dan surat ukur yang dijilid menjadi satu dan diberikan sampul.

Sertifikat diterbitkan BPN yang didalamnya memuat data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah tertentu. Data fisik berkenaan dengan letak, batas dan luas bidang tanah. Sedangkan data yuridis berkenaan dengan subyek hak, alas hak dan pembebanan hak atas tanah. Data tersebut diperoleh dari pemohon sertifikat dan pemeriksaan oleh BPN melalui proses pendaftaran tanah. (Ismail, 2011: 24-30).

Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang tanah dalam Peraturan Pemerintah ini diberikan penegasan mengenai sejauh mana kekuatan pembuktian sertifikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA. Untuk itu diberikan ketentuan bahwa selama data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam pembuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan. Sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan (Pasal 32 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997), bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertifikat atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertifikat

itu dia tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan. Sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain dengan itikad baik orang lain atau badan hukum yang mendapatkan persetujuannya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Hastuti, 2015: 199).

Irwan Soerodjo menyebutkan bahwa sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Karena itu selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari hari maupun dalam berperkara di pengadilan (Soerodjo, 2003: 110).

Sertipikat hak tanah adalah alat bukti kepemilikan atau penguasaan tanah. Sertipikat hak atas tanah ini merupakan produk akhir dari proses pendaftaran tanah. Jadi, jika masyarakat sudah mensertipikatkan tanahnya maka diharapkan akan tercapailah salah satu tujuan UUPA yaitu terciptanya kepastian hukum hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Diterbitkannya sertipikat dalam kegiatan pendaftaran tanah adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya. Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah (Santoso, 2008: 127).

Sebagai konsekuensi dari terciptanya kepastian hukum mengenai subyek dan obyek maka dengan diterbitkannya sertifikat tersebut dapat menimbulkan beberapa fungsi bagi pemiliknya yaitu :

- a. Nilai ekonomisnya (harga jual) lebih tinggi. Dalam jual beli pada umumnya pembeli (konsumen) memiliki pandangan, lebih baik kalah dalam membeli tetapi menang dalam pemakaian dari pada menang membeli tetapi kalah dalam memakai. Bertolak dari pandangan seperti itulah sehingga tanah yang telah bersertifikat memiliki harga yang jauh lebih tinggi ketimbang tanah yang belum bersertifikat. Kenapa demikian, karena tanah yang telah bersertifikat telah memiliki jaminan kepastian.
- b. Tanah lebih mudah dijadikan sebagai jaminan utang
- c. Tidak setiap orang memiliki kemampuan ekonomi yang cukup, sering ditemukan orang dalam mempertahankan hidupnya harus meminjam uang dari pihak/orang lain. Demikian juga halnya dengan para pelaku usaha, bahwa tidak setiap pelaku usaha memiliki modal yang cukup untuk tetap bertahan atau mengembangkan usahanya, terkadang harus membutuhkan dana yang cukup besar, sementara dana dimaksud tidak dimilikinya. Suatu alternatif yang dapat ditempuh ialah dengan cara meminjam dana dari orang/pihak lain (Septianingsih, 2015: 271-272).

#### **2.2.4 Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)**

Adanya program dari Pemerintah pusat pada tahun 2017 yang berkaitan dibidang pertanahan mengenai pemberian sertifikat kepada masyarakat dengan cara pendaftaran tanah secara sistematis yang mana lahirnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menjadi pedoman

dalam penyelenggaraan program ini. Didalam Pasal 1 ayat (2) dijelaskan bahwa Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya. Adapun obyek PTSL ini meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak, baik merupakan 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 (Pasal 3 ayat (2)).

Peraturan Umum dan Dasar Pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), yaitu:

#### 1. Peraturan Umum

- a. Bahwa Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menetapkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia;

- b. Bahwa untuk percepatan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud Pasal 19 UUPA perlu dilaksanakan pendaftaran tanah pertama kali secara masal melalui Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang merupakan salah satu Program Prioritas Nasional sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;
- c. Bahwa sejalan dengan hal tersebut di atas, di dalam Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional disebutkan bahwa Direktur Jenderal Hubungan Hukum Keagrariaan mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah;
- d. Bahwa sehubungan dengan hal tersebut di atas diperlukan Petunjuk Teknis tentang Pedoman Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Bidang Yuridis.

## 2. Peraturan Dasar

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

- c. 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;
- d. Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
- e. Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- f. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
- g. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- h. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2016 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi;
- i. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;
- j. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Petunjuk Teknis Nomor :

3760/3.2-100/X/2017 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap).

Tujuan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum. Hak atas Tanah masyarakat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi Negara, serta mengurangi mencegah sengketa dan konflik pertanahan (Pasal 2 ayat (2)).

Dalam hal bidang tanah yang menjadi obyek PTSL merupakan Tanah Bekas Milik Adat maka kepemilikannya dibuktikan dengan asli Girik, Pipil, Petuk, Verponding Indonesia atau sebutan lain yang sama atau berlaku didaerah setempat atas nama subyek atau pihak yang berhak Hak atas Tanah peserta Ajudikasi PTSL (Pasal 18 ayat (1)).

Asli Girik, Pipil, Petuk, Verponding Indonesia atau sebutan lain yang sama atau berlaku didaerah setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan dokumen asli yang diterbitkan sebelum tanggal 24 September 1960, dan bukan hasil fotokopi dan/atau salinan (Pasal 18 ayat (2)).

Dalam hal asli Girik, Pipil, Petuk, Verponding Indonesia atau sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) bukan atas

nama peserta PTSL maka harus dilengkapi dengan riwayat perolehan tanahnya berupa:

- a. Bukti perolehan tanah dibawah tangan, apabila perbuatan hukumnya dilakukan sebelum Tahun 1997;
- b. Akta Peralihan Hak yang dibuktikan dengan akta PPAT, apabila perbuatan hukumnya dilakukan setelah Tahun 1997;
- c. Akta Pembagian/Fatwa/Keterangan Waris; atau
- d. Akta Lelang apabila diperoleh melalui lelang (Pasal 18 ayat (3)).

Pelaksanaan PTSL ini dilaksanakan desa demi desa diwilayah kabupaten dan kelurahan demi kelurahan diwilayah kabupaten dan kelurahan demi kelurahan diwilayah perkotaan yang meliputi semua bidang tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia. Tujuan dari program PTSL ini adalah untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan (Martati, 2018: 36).

#### **2.2.5 Panitia Ajudikasi Percepatan**

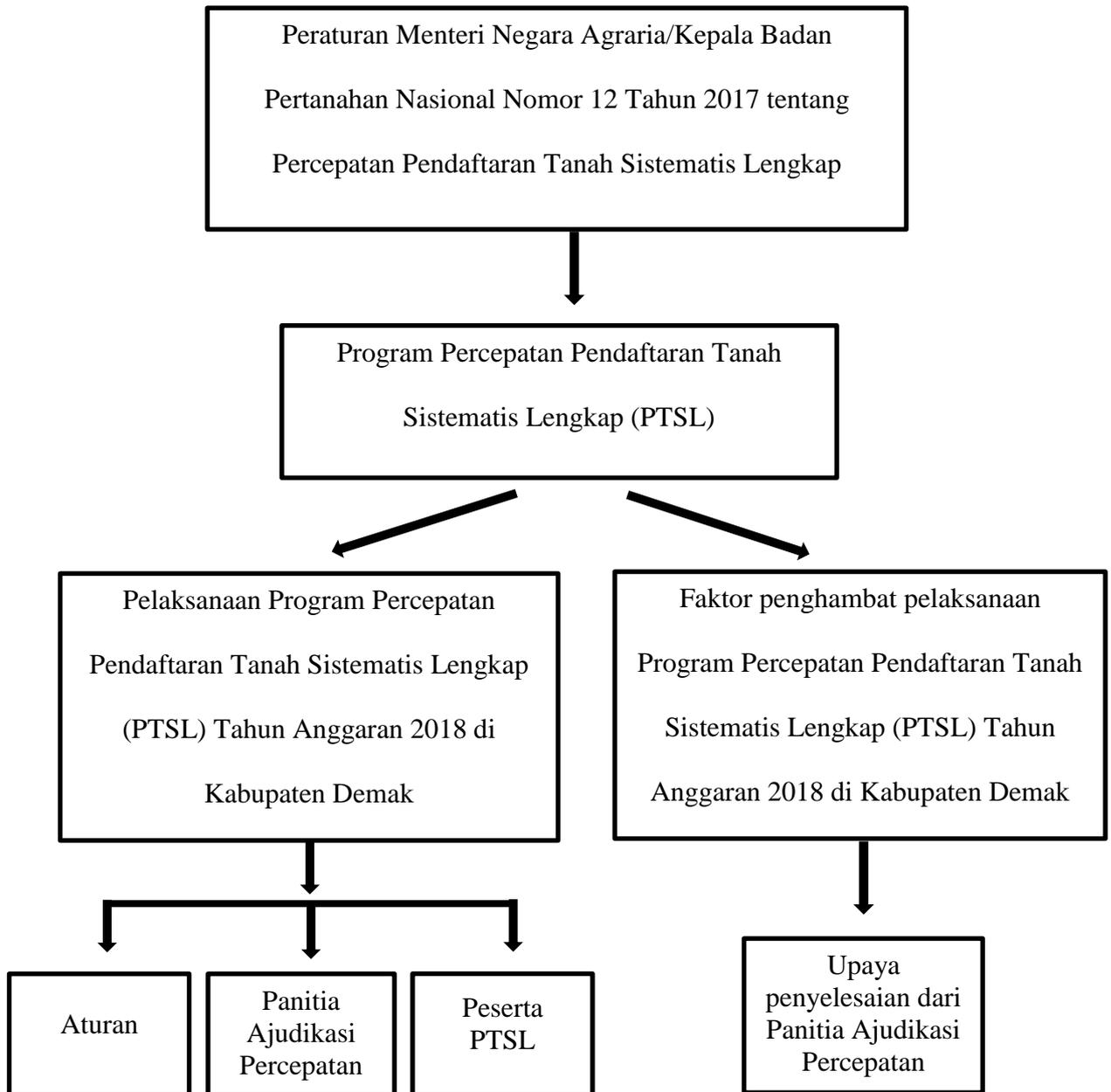
Panitia Ajudikasi Percepatan adalah panitia yang dibentuk dengan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan untuk melaksanakan kegiatan dalam rangka percepatan proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan,

dan penutupan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Panitia Ajudikasi Percepatan mempunyai tugas:

- b. Menyiapkan rencana kerja Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL);
- c. 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;
- d. Memberikan asistensi terhadap kelengkapan persyaratan bukti kepemilikan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Memeriksa kebenaran formal Data Fisik dan Data yuridis alat bukti kepemilikan atau penguasaan tanah;
- f. Mengumumkan data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah yang sudah dikumpulkan;
- g. Memfasilitasi penyelesaian sengketa antara pihak-pihak yang bersangkutan mengenai data yang diumumkan;
- h. Mengesahkan hasil pengumuman sebagaimana dimaksud dalam huruf e yang akan digunakan sebagai dasar pembukuan hak atau pengusulan pemberian hak serta pendaftaran hak;
- i. Menyampaikan laporan secara periodic dan menyerahkan hasil kegiatan kepada Kepala Kantor Pertanahan;
- j. Melakukan supervisi pelaksanaan dan hasil pekerjaan Satuan Tugas fisik dan Satuan Tugas Yuridis (Pasal 9 ayat (1)).

### 2.3 Kerangka Berpikir



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **5.1 Simpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018 dilaksanakan dengan 12 tahapan, yaitu tahap persiapan, penyuluhan, pengumpulan data yuridis, pengolahan data yuridis dan pembuktian hak, pemeriksaan tanah, pengumuman, pengesahan, penerbitan surat keputusan penetapan hak dan keputusan penegasan/pengakuan hak, pembukuan hak, penerbitan dan penyerahan sertipikat, pengolahan warkah/dokumen dan pelaporan. Akan tetapi pada pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Demak Tahun 2018 sampai dengan bulan Juli baru sampai pada tahap pemberian nomor hak. Pada tahap penomoran hak sudah terlaksana pada 3 kecamatan yang terdiri dari 6 desa, yaitu Desa Sukodono Kecamatan Bonang Kabupaten Demak, Desa Sukorejo Kecamatan Guntur Kabupaten Demak, Desa Sidokumpul Kecamatan Guntur Kabupaten Demak, Desa Kuwu Kecamatan Dempet Kabupaten Demak, Desa Merak Kecamatan Dempet Kabupaten Demak dan Desa Balerejo Kecamatan Dempet Kabupaten Demak.

2. Hambatan-hambatan dalam pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Demak Tahun 2018 yaitu:
  - a. Kurangnya pengetahuan peserta PTSL akan pentingnya pendataan dan upaya penyelesaian yang dilakukan oleh Panitia Ajudikasi Percepatan yaitu mengupayakan peserta PTSL untuk memenuhi persyaratan. Panitia Ajudikasi Percepatan juga memiliki terobosan untuk mengupayakan masyarakat ekonomi lemah tidak dikenakan biaya BPHTB dan PPh.
  - b. Kurangnya pengetahuan peserta PTSL akan keadaan tanahnya dan upaya penyelesaian yang dilakukan oleh Panitia Ajudikasi Percepatan adalah mencari asal-usul perolehan tanah tersebut. Panitia Ajudikasi Percepatan juga memiliki terobosan untuk mengupayakan pembaharuan dan update peta dasar.
  - c. Keterbatasan Sumber Daya Manusia penunjang pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan upaya penyelesaian yang dilakukan oleh Panitia Ajudikasi Percepatan adalah menyertakan pihak ketiga yaitu PT Adiccon sebagai pemenang lelang 10.000 bidang. Panitia Ajudikasi Percepatan juga memiliki terobosan untuk mengupayakan menambah SDM dan melibatkan semua unsur baik PNS maupun PPNPP.
  - d. Kurangnya informasi data dari desa dan pengetahuan perangkat/petugas desa dan upaya penyelesaian yang dilakukan oleh Panitia Ajudikasi Percepatan adalah mendatangi langsung desa yang bersangkutan. Panitia Ajudikasi Percepatan juga memiliki terobosan untuk mengupayakan pembekalan yang lebih kepada petugas/perangkat desa.

- e. Kurangnya pemahaman dalam pertanggungjawaban keuangan dan terobosan dari Panitia Ajudikasi untuk penyelesaian masalah ini adalah dengan mengkaji ulang kebijakan ini sehingga semua unsur yang terlibat akan merasakan manfaat yang positif.

## **5.2 Saran**

Berdasarkan simpulan dari hasil penelitian di atas, mengingat pentingnya pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas, maka penulis menyarankan sebagai berikut:

1. Kantor Pertanahan Kabupaten Demak diharapkan untuk meningkatkan penyuluhan hukum atau sosialisasi tentang pertanahan, sehingga dapat meningkatkan pengetahuan dan pemahaman masyarakat terhadap terkait Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap pada masa yang akan datang.
2. Pemerintah Kabupaten Demak diharapkan mengkaji ulang perihal anggaran biaya bagi Panitia Ajudikasi Percepatan dan Panitia pada tingkat desa dan menindaklanjuti perihal pungutan biaya diluar biaya yang ditentukan dalam pelaksanaan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, sehingga akan terwujud keadilan dalam pelaksanaan program ini dan semua unsur yang terlibat akan merasakan manfaat yang positif.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku

- Ali, Achmad. 2002. *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*. Jakarta: Toko Gunung Agung.
- Amiruddin dan Asikin, Zainal. 2006. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Press.
- Ashshofa, Burhan. 2004. *Metode Penelitian Hukum Cetakan keempat*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Cholid, N. dan A. Achmadi. 2008. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Chomzah, A. Achmad. 2004. *Hukum Agraria Pertanahan Indonesia Jilid 2*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Effendie, Bachtiar. 1993. *Pendaftaran Tanah Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*. Bandung: Alumni.
- Florianus, S. P. Sangsun. 2008. *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*. Jakarta: Visi Media.
- Harsono, Budi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid I Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Djambatan.
- Harsono, Budi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Edisi Revisi Cetakan 8*. Jakarta: Djambatan.
- Harsono, Budi. 2007. *Hukum Agraria Indonesia: Jilid I Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Djambatan.

- Harsono, Budi. 2008. *Hukum Agraria*. Jakarta: Djambatan.
- Harsono, Budi. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan Hukum-hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan.
- Herman, Hermit. 2004. *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemerintah Daerah*. Bandung: Mandar Maju.
- Hutagalung, A. S. 2005. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia.
- Irawan, Soerodjo. 2003. *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*. Surabaya: Arkola.
- Johan, N. B. 2008. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- Marzuki, P. M. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Group.
- Marzuki, P. M. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Moleong, L. J. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Moleong, L. J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Parlindungan, A. P. 1990. *Konversi Hak-hak Atas Tanah di Indonesia*. Surabaya: Arloka.
- Parlindungan, A. P. 1998. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Perangin, Effendi. 1994. *Hukum Agraria Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum Cetakan 4*. Jakarta: Raja Grafindo.

- Poerwandari, E. K. 1998. *Pendekatan Kualitatif dalam Penelitian Psikologi*. Jakarta: Lembaga Pengembangan Sarana Pengukuran dan Pendidikan Psikologi (LPSP3) Fakultas Psikologi UI.
- Rato, Dominikus. 2010. *Filsafat Hukum: Mencari dan Memahami Hukum*. Yogyakarta: Laksbang.
- Sampara, S. dan Agis, A. 2011. *Pengantar Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Total Media.
- Santoso, Urip. 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: Kencana.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Soerodjo, Irawan. 2002. *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*. Surabaya: Arloka.
- Sumarja, F. X. 2012. *Problematika Kepemilikan Tanah Bagi Orang Asing*. Bandar Lampung: Indepth.
- Sumarja, F. X. 2015. *Hukum Pendaftaran Tanah Edisi Revisi*. Bandar Lampung: Universitas Bandar Lampung.
- Syahrani, Riduan. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

### **Skripsi, Tesis Dan Jurnal**

- Arifin, F.S. 2008. *Pembaruan Agraria Nasional (PAN) dengan Program Sertifikasi Tanah Melalui Prona Guna Menyukseskan Tertib Administrasi Pertanahan di Kabupaten Pematang*. Tesis Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro.

- Hasanah, U. 2012. Status Kepemilikan Tanah Hasil Konversi Hak Barat Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. *Jurnal Ilmu Hukum* 3 (1): 2-3.
- Hastuti, P. R. H. 2015. Keabsahan Jual Beli Hak Atas Tanah Dibawah Tangan di Desa Patihan Kecamatan Sidoharjo Kabupaten Sragen (Tinjauan Beerapa Kasus Terkait di Pengadilan Negeri di Surakarta). *Jurnal Reportorium* 2 (2): 199.
- Ismail, I. 2011. Sertifikat sebagai Alat Bukti Hak Atas Tanah dalam Proses Peradilan. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 8 (53): 24-30.
- Jones, D. S. 2010. *Land Registration and Administrative Reform in Southeast Asian States. International Public Management Review*. 11 (1): 68-69.
- Koswara, I. Y. 2016. Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali. *Negara Hukum* 2 (2): 294-296.
- Martati, A. 2018. Implementasi Asas Akuntabilitas dalam Pendaftaran Tanah Secara Sistemik Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. *Jurnal Reportorium* 5 (1): 24-30.
- Septianingsih, S. R. 2015. Studi tentang Pelayanan Penerbitan Sertifikat Tanah di Kantor Pertanahan Kota Samarinda. *Ejournal Ilmu Pemerintahan* 3 (1): 271-272.

Youbin Yu, H. L. 2016. *Reference of Land Registration System from Countries in Asia-Pacific Region: Comparison of the United States, Canada, Rusia, South Korea, Japan and Australia. IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM.)* 18 (7): 31.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

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.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Petunjuk Teknis Nomor : 3760/3.2-100/X/2017 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

### **Situs Internet**

KBBI, <http://kbbi.web.id/manfaat>, diakses 20 Mei 2018 Pukul 19.30 WIB Kondisi geografi dan kependudukan Kabupaten Demak, [https://demakkab.go.id/?page\\_id=59](https://demakkab.go.id/?page_id=59) diakses 9 Juni 2018 Pukul 20.00 WIB.