



**UJIAN PRA-PROMOSI**

**PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP  
DALAM RANGKA PENDAFTARAN TANAH  
SISTEM PUBLIKASI POSITIF**

Oleh:

**KOESWIDARBO, S.H.,M.M.,M.KN.  
NIM. 1707 3010 1005**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS JEMBER  
2024**

**LEMBAR PERSETUJUAN SHP**

Naskah Dengan Judul: "PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP  
DALAM RANGKA PENDAFTARAN TANAH SISTEM PUBLIKASI  
POSITIF", telah disetujui untuk dilanjutkan ke tahapan ujian tertutup pada  
tanggal.....

Ditulis oleh:


**KOESWIDARBO, S.H.,M.M.,M.KN.**  
NIM. 1707 3010 1005

Menyetujui :

Promotor,

  
**Prof. Dr. Donnikus Rato, S.H., M.Si.**  
NIP. 195701051986031002

Co-Promotor,

  
**Dr. Fegli Setyawan, S.H., M.H.**  
NIP. 1972022171998021001

Co-Promotor 2

  
**Dr. Rof Walanda, S.H., M.H.**  
NIP. 19800312 2008012032

Mengetahui:

Koordinator Program Studi Doktor Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Jember

  
**Dr. Fanny Tanuwijaya, S.H., M.Hum.**  
NIP. 196506031990022001

## LEMBAR PERSETUJUAN TIM PENGUJI SHP

Naskah Dengan Judul : "PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DALAM RANGKA PENDAFTARAN TANAH SISTEM PUBLIKASI POSITIF", telah disetujui untuk dilanjutkan ke tahapan Ujian Tertutup pada tanggal.....

Ditulis oleh:

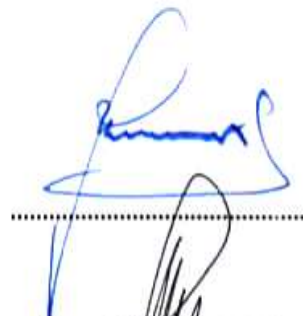
**KOESWIDARBO, S.H., M.M., M.KN.**  
NIM. 1707 3010 1005

Menyetujui :

TIM PENGUJI,

Penguji I/Moderator

Dr. Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H.  
NIP.197004101998021001



Penguji II

Dr. Bhim Prakoso, S.H., M.M., Sp.N., M.H.  
NIP.196912052014091002



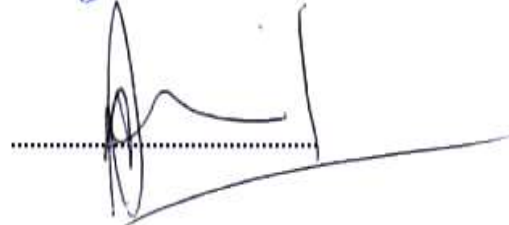
Penguji III

Dr. Gautama Budi Arundhati, S.H., LL.M.  
NIP. 197509302002121006



Penguji IV

Dr. Nuzulia Kumala Sari, S.H., M.H.  
NIP.198406172008122003



## PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Koeswidarbo, S.H., M.M., M.Kn.;

NIM : 170730101005;

Program Studi : Doktor Ilmu Hukum;

Fakultas : Hukum;

Universitas : Universitas Jember;

bersama ini menyatakan bahwa:

1. Karya ilmiah disertasi berjudul **“Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif”** ini yaitu asli dan betul-betul merupakan hasil karya saya sendiri, kecuali berupa kutipan yang telah saya jelaskan sumbernya, karya ilmiah ini belum pernah diajukan pada institusi atau perguruan tinggi manapun, dan bukan merupakan karya jiplakan.
2. Disertasi ini merupakan asli dari ide, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa adanya bantuan dari pihak lain, kecuali arahan dari dosen tim promotor, dosen tim pembimbing MKPD, dan seluruh penguji.

Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari siapapun serta sanggup menerima adanya sanksi akademik yaitu pencabutan gelar yang saya dapatkan disebabkan karya ilmiah disertasi ini, serta adanya sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku di perguruan tinggi ini, apabila memang terbukti ternyata pernyataan ini tidak benar dikemudian hari.

Yogyakarta, Mei 2024

Yang menyatakan

KOESWIDARBO, S.H., M.M.,M.Kn.

NIM. 170730101005

**MOTTO**

**“Cinta Ilmu, Suka Mencari Ilmu Yang Bermanfaat  
Dan Suka Berdiskusi”  
(YM. Ustadz Danish Lutfi)**

## PERSEMBAHAN

Disertasi ini saya persembahkan untuk:

1. Orang tercinta yang saya muliakan, YM. Ustadz Danish Lutfi, selaku Guru Agama (Pembimbing Rohani) kami yang telah berkenan memberikan do'a, syafaa't dan bimbingan menjalani keselamatan kehidupan di dunia dan akhirat.
2. Almarhum Bapak Soebekti bin Soehod dan Almarhumah Ibunda Koesbijati binti Sosrodikuljo, selaku orang tua yang semasa hidupnya telah memberikan didikasi kepada putra-putrinya untuk terus belajar.
3. Istri tercinta, pendamping hidupku, Rennie Massalina, S.H., Sp.N terima kasih atas cinta, doa dan dukungannya.
4. Putra-putri tercinta, ananda Ahmad Alexander, S.Kom., Layla Maria Kus Aisyah *Bachelor Degree in Banking & Finance* dan Rana Koesumastuti, terima kasih atas cinta dan doa serta semangatnya.
5. Semua saudara-saudaraku, terima kasih dukungannya.
6. Semua Guru-Guru saya tercinta, atas semua ilmu, prinsip dan landasan berpikir, semoga menjadi amal jariyah.
7. Almamater tercinta, Fakultas Hukum Universitas Jember.

## KATA PENGANTAR

Bismillahirmanirrohim;

Alhamdulillahirobbil A'lammin, Puji dan Syukur Kehadirat ALLAH SWT atas limpahan Rahmat dan Pertolongan-NYA. Disertai salam semulia-mulianya Shalawat tetap tercurahkan keharibaan NABI Besar MUHAMMAD SAW, menghaturkan rasa syukur atas perjuangan dan syafaatNya serta para Ulama yang benar-benar Pewaris NABI, khususnya YM. USTADZ, sehingga penulis bisa menikmati dan mengarungi indahnya dan kemuliaan dan ketinggian peradaban ilmu pengetahuan, khususnya dapat menyelesaikan Disertasi dengan judul: **“Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif”**. Disertasi ini sebagai tugas akhir syarat untuk mendapatkan gelar Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember. Penulisan Disertasi ini bisa diselesaikan dengan baik dan tepat waktu atas Ridlo ALLAH SWT dan tentunya merupakan bantuan dari berbagai pihak yang telah mendukung, memberikan masukan dan saran serta pendapat yang sangat bermanfaat untuk menyempurnakan Disertasi ini. Penulis mengucapkan terimakasih banyak kepada semua pihak yang telah berbaik hati membantu, memberikan saran dan pendapat; kepada pihak-pihak yang saya hormati, antara lain:

1. Dr. Ir. Iwan Taruna, M.Eng., IPM selaku Rektor Universitas Jember.
2. Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember.
3. Dr. Fanny Tanuwijaya, S.H., M. Hum. Koordinator Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember.
4. Prof. Dr. Prof.Dr.Dominikus Rato, S.H.,M.Si. selaku Promotor.
5. Dr. Fendi Setyawan,S.H., M.H selaku Co-Promotor 1.
6. Dr. Aan Efendi, S.H, M.H selaku Co-Promotor 2.
7. Dr. Rofi Wahanisa, S.H.M.H. selaku MKPD 1.

8. Dr. Iwan Rachmad Soetijono, S.H.,M.H. selaku MKPD 2.
9. Dr. Bhimo Prakoso, S.H.,M.M.,Sp.N.,M.H. selaku MKPD 3.
10. Seluruh Dosen Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Jember.
11. Seluruh teman angkatan Program Doktoral Ilmu Hukum tahun 2017 Fakultas Hukum Universitas Jember
12. Staf Akademik dan Administrasi Program Doktoral Fakultas Hukum Universitas Jember, khususnya Sdr. Abdul Rauf.

Penulis mempunyai harapan, semoga Disertasi ini bernilai manfaat dan dapat menambah wacana, referensi pemikiran dan bisa memberikan kontribusi dalam bidang hukum, khususnya dalam bidang Hukum Agraria/Pertanahan di Indonesia, juga kepada para pembaca dan memberikan nilai manfaat sebesar-besarnya bagi kemajuan Bangsa dan Negara Indonesia tercinta.

Namun, penulis menyadari bahwa kesempurnaan tidak ada di dunia ini, kecuali bagi sang pemilik kesempurnaan itu sendiri yaitu TUHAN semesta alam. Akhirnya, penulis dengan kerendahan hati, menyadari bahwa penulisan Disertasi ini masih belum sempurna dan banyak kekurangan, maka dapat kiranya para pembaca Disertasi ini berkenan memberikan masukan, saran dan kritik yang membangun untuk kesempurnaan Disertasi.

Yogyakarta, Mei 2024

Koeswidarbo, S,H,,M.M.,M.Kn.



## RINGKASAN

**Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif; Koeswidarbo, NIM 170730101005; 2024; 325 halaman; Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember.**

Tindak lanjut Pasal 19 UU 5/1960 UUPA diundangkan PP 10/1961 dan dicabut, diganti dengan PP 24/1997. Selama 56 tahun sampai dengan 31 Desember 2016, hanya diterbitkan sejumlah 46 juta bidang (36,5%) sertipikat. Solusinya dilakukan percepatan pendaftaran tanah (pensertipikatan) PTSL sejak Tahun 2017 dengan target pada Tahun 2025, semua bidang tanah di Indonesia terdaftar (terpetakan dan atau disertipikatkan) 126 juta bidang. Sampai dengan 14 Desember 2023 realisasi telah mencapai tercatat 64 juta (50,79 %) bidang tanah terdaftar (sertipikat dan terpetakan) dan 44,1 juta (35%) bersertipikat. Diakumulasikan dengan era kurun waktu sebelum PTSL tersebut di atas, menjadi sejumlah 110 juta (87,30%) bidang tanah terdaftar dan 90,1 juta (71,51%) sertipikat. Sisa target penyelesaian untuk menjadi tanah terdaftar tinggal sejumlah 16 juta bidang (14,9%) dan bersertipikat 35,9 juta (28,49%) di luar tanah kehutanan dan kawasan hutan. Tahun 2024 menargetkan 120 juta bidang tanah terdaftar.

Mengingat yang diutamakan mengejar target kuantitas percepatan pensertipikatan tanah, proses perpetaannya kurang ideal tidak seperti Perpetaan Desa Lengkap PP 10/1961 terlebih dahulu. Hal ini dilakukan bersamaan sehingga tidak cukup waktu dan sumber daya manusia mengontrol kualitasnya anomali perpetaannya yang berkepastian hukum dan juga hasilnya dari data yuridisnya. Ditambah beban % prosentase residu dari produk persertipikatan sebelum PTSL, terindikasi belum atau bahkan ada juga yang belum terpetakan. Hal ini dilandasi lagi kebijakan Pemerintah berbasis produk hukum akhir yaitu sertipikat, bukan perpetaan terlebih dahulu. Oleh karena itu penelitian ini meneliti PTSL melalui indikator utamanya Deklarasi Kabupaten/Kota Lengkap, menjamin kepastian hukum. Negara menjamin kebenaran basis data pertanahan dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif.

Mengapa? karena sistem pendaftaran tanah di Indonesia berdasarkan Pasal 19 UU 5/1960 UUPA adalah sistem pendaftaran hak dan sudah kokoh. Secara umumnya sistem pendaftaran hak di dunia memakai sistem publikasi positif maka produk sertipikat hak atas tanahnya berkekuatan hukum mutlak. Menjadi masalah, Pasal 19 UU 5/1960 tersebut masih menganut sistem publikasi negatif berunsur positif, sertipikat berkekuatan hukum kuat (tidak mutlak). Mengakibatkan keberadaan sertipikat masih beresiko dipermasalahkan oleh pihak lain. Solusinya terhadap permasalahan tersebut, maka diperlukan perubahan menjadi pendaftaran bersistem publikasi positif. Penelitian hukum ini bertujuan untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Pertama, apa hakikat PTSL dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif?. Kedua, Apa Karakteristik PTSL dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif?. Ketiga, Bagaimana Kebijakan Politik Hukum PTSL dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif?.

Adapun penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum doktrinal (normatif) dengan pendekatan masalahnya yaitu pendekatan konseptual, perundang-undangan, historis dan perbandingan hukum. Adapun kerangka teori penelitian, menggunakan teori negara hukum, teori kepastian hukum, teori keadilan, teori perlindungan hukum dan teori kemanfaatan serta teori perbandingan hukum. Ke depannya dengan sistem publikasi positif, maka kepastian hukum mencerminkan keadilan dan kemanfaatannya. Pertama, bagi rakyat pemegang hak sertipikat hak atas tanah menjadi tanda bukti hak terkuat. Kedua, pemilik tanah sebenarnya yang kehilangan haknya. Ketiga, eksistensi pendaftaran tanah ulayat masyarakat hukum adat yang telah memenuhi persyaratan regulasinya.

Adapun kerangka konseptual penelitian ini, berdasarkan latar belakang penelitian ini ditinjau dalam aspek problematika filsafat, problematika teoritis, problematika sosial dan problematika yuridis. Adapun analisisnya bersumber dari tinjauan pustaka terkait. Melalui indikator utama Deklarasi Kabupaten/Kota Lengkap yang baru dilaksanakan berdasarkan Juknis PTSL 2020. Adapun progres hasil Deklarasi Kabupaten/Kota Lengkap sampai dengan Bulan 29 April 2024

baru mencapai 15 Kantor Pertanahan dari 486 Kantor Pertanahan diseluruh Indonesia. Walaupun baru mencapai 3 % prosentasi kualitas Deklarasi Kabupaten/Kota Lengkap relatif masih sangat rendah ,namun dalam tinjauan pendekatan ontologi dan epistimologi konsep Deklarasi Kabupaten/Kota Lengkap PTSL tersebut sudah dapat sebagai sarana mewujudkan kepastian hukum informasi basis data pertanahan, termasuk sertifikatnya.

Adapun konsep *Fit for Purpose Land Administration* (FPLA) atau Administrasi Pertanahan Sesuai Tujuan (APST) melandasi Pasal 19 UU 5/1960 UUPA dan pelaksanaannya, khususnya PTSL dengan indikator utamanya Deklarasi Kabupaten/Kota Lengkap. Pertama, secara ontologi bahwa hakikatnya PTSL sistem pendaftaran hak sudah kokoh dan Deklarasi Kabupaten/Kota Lengkap sebagai indikator Negara menjamin kebenaran basis data pendaftaran tanah (pertanahan) dalam Kegiatan Komputerisasi Pertanahan (KKP) menjawab isu hukum bahwa PTSL belum sepenuhnya menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah, hal ini sebagai dasar merubah menjadi pendaftaran tanah sistem publikasi positif. Kedua, secara epistimologi, cara mewujudkannya dengan PTSL sebagai percepatan pendaftaran tanah dengan indikator utama Deklarasi Kabupaten/Kota Lengkap, walaupun masih sangat rendah namun secara konsep 15 Kantor Pertanahan yang mendeklarasi tersebut telah memenuhi syarat sebagai objek PTSL dalam rangka merubah menjadi pendaftaran tanah sistem publikasi positif. Ketiga, secara aksiologi, PTSL bernilai manfaat merubah menjadi pendaftaran tanah sistem publikasi positif dengan tuga prinsip cermin, tirai dan asuransi (digunakan Sistem Torrens).

Adapun diakhiri saran/rekomendasi. Pertama, pelaksanaan Deklarasi Kabupaten/Kota Lengkap sebagai landasan pendaftaran tanah sistem publikasi positif harus berlandaskan pada delapan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Pasal 10 ayat 1 UU No.30 Th.2004 Administrasi Pemerintahan. Kedua, kepada Kementerian ATR/BPN atas nama Pemerintah RI untuk menyiapkan RUU Pendaftaran Tanah sebagai landasan perubahan menjadi pendaftaran tanah sistem publikasi positif. Ketiga, Kementerian ATR/BPN atas nama Pemerintah RI agar mengajukan RUU Pendaftaran Tanah tersebut kepada

DPR RI guna dilakukan pembahasannya dan diharapkan pada akhirnya segera disahkan menjadi UU PENDAFTARAN TANAH.

### **SUMMARY**

**Complete Systematic Land Registration in the Context of Positive Publication System Land Registration; Koeswidarbo, NIM 170730101005; 2024; 325 pages; Doctoral Study Program in Law, Faculty of Law, Jember University.**

As a follow-up to Article 19 of Law 5/1960, UUPA was promulgated by PP 10/1961 and revoked, replaced by PP 24/1997. During the 56 years up to 31 December 2016, only 46 million certificates (36.5%) were issued. The solution is to accelerate PTSL land registration (certification) since 2017 with a target that by 2025, all 126 million plots of land in Indonesia will be registered (mapped and/or certified). As of December 14 2023, the realization had reached 64 million (50.79%) registered land parcels (certified and mapped) and 44.1 million (35%) were certified. Accumulated by the era before the PTSL mentioned above, it amounts to 110 million (87.30%) registered land parcels and 90.1 million (71.51%) certificates. The remaining target for completion to become registered land is only 16 million plots (14.9%) and 35.9 million (28.49%) certificates outside forestry land and forest areas. In 2024, the target is 120 million registered land plots. Considering that the priority is to pursue the quantity target of accelerating land certification, the mapping process is less than ideal, unlike the previous Complete Village Map of PP 10/1961. This is done simultaneously so that there is not enough time and human resources to control the quality of the mapping anomalies with legal certainty and also the results from the juridical data. Plus the burden of the percentage of residue from mapping products before PTSL, it is indicated that they have not been or even some have not been mapped. This is again based on the Government's policy based on the final legal product, namely a certificate, not a map first. Therefore, this research examines PTSL through it's the main indicator: Complete Regency/City Declaration guarantees legal certainty and even justice. The State guarantees the correctness of PTSL

(Land) database information in the framework of the Positive Publication System Land Registration.

Why? because the land registration system in Indonesia based on Article 19 of Law 5/1960 UUPA is a rights registration system and it's sturdy. In general, the rights registration system in the world uses a positive publication system, so the land rights certificate product has absolute legal force. The problem is that Article 19 of Law 5/1960 still adheres to a negative publication system with positive elements, certificates having strong legal force (not absolute). As a result, the existence of the certificate is still at risk of being disputed by other parties. The solution to this problem requires a change to a positive publication system registration. This legal research aims to answer the research problem formulation. First, what is the essence of PTSL in the context of Positive Publication System Land Registration? Second, what are the characteristics of PTSL in the context of Positive Publication System Land Registration? Third, what is PTSL's Political and Legal Policy in the context of Positive Publication System Land Registration?.

This research uses a doctrinal (normative) legal research method with a problem approach, namely conceptual, statutory, historical and comparative legal approaches. The research theoretical framework uses the theory of the rule of law, the theory of legal certainty, the theory of justice, the theory of legal protection and the theory of utility and the theory of comparative law. In the future, with a positive publication system, legal certainty will reflect justice and benefit. First, for the people holding land rights certificates, it is the strongest proof of rights. Second, the actual land owner loses his rights. Third, the existence of registration of customary land of customary law communities that has fulfilled the regulatory requirements.

As for the conceptual framework of this research, based on the background of this research, it is reviewed in the aspects of philosophical problematics, theoretical problematics, social problematics and juridical problematics. The analysis comes from a review of related literature. Through the main indicators of the Complete Regency/City Declaration which has just been implemented based

on the 2020 PTSL Technical Guidelines. The progress of the Complete Regency/City Declaration results up to April 29 2024 has only reached 15 Land Offices out of 486 Land Offices throughout Indonesia. Even though it has only reached 3%, the quality percentage of the Complete Regency/City Declaration is relatively still very low, but in view of the ontology and epistemology approach, the concept of the PTSL Complete Regency/City Declaration can already be used as a means of realizing legal certainty regarding land database information, including certificates.

The concept of *Fit for Purpose Land Administration* (FPLA) or Land Administration According to Purpose (APST) underlies Article 19 of Law 5/1960 UUPA and its implementation, especially PTSL with the main indicator Complete Regency/City Declaration. First, ontologically, PTSL's rights registration system is essentially solid and the Complete Regency/City Declaration as an indicator of the State guarantees the correctness of the land registration (land) database in *Land Computerization Activities* (KKP) answering the legal issue that PTSL does not fully guarantee legal certainty and legal protection land rights, this is the basis for changing to a positive publication system for land registration. Secondly, epistemologically, the way to make this happen is with PTSL as an acceleration of land registration with the main indicator being Complete Regency/City Declaration, although it is still very low, in concept the 15 Land Offices that have declared it have fulfilled the requirements as PTSL objects in order to change it to a positive publication system land registration. Third, axiologically, PTSL has the benefit of changing land registration to a positive publication system with the three principles of mirrors, curtains and insurance (the Torrens System is used).

As for ending suggestions/recommendations. First, the implementation of the Complete Regency/City Declaration as the basis for the positive publication system of land registration must be based on the eight General Principles of Good Government (AUPB) Article 10 paragraph 1 of Law No.30 of 2004 on Government Administration. Second, to the Ministry of ATR/BPN on behalf of the Government of the Republic of Indonesia to prepare a Land Registration Bill as a basis for changing land registration to a positive publication system. Third,

the Ministry of ATR/BPN on behalf of the Government of the Republic of Indonesia should submit the Land Registration Bill to the DPR RI for discussion and it is hoped that it will eventually be passed into law on LAND REGISTRATION.

## DAFTAR ISI

<b>MOTTO .....</b>	<b>v</b>
<b>PERSEMBAHAN.....</b>	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vii</b>
<b>RINGKASAN .....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xv</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xxi</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>xxii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	9
1.3 Tujuan Penulisan.....	9
1.3.1 Tujuan Umum.....	9
1.4 Manfaat Penulisan.....	10
1.4.1 Manfaat Teoretis (Akademis).....	10
1.4.2 Manfaat Praktis .....	10
1.5 Orisinalitas Penulisan.....	10

1.6 Metode Penelitian .....	14
1.6.1 Tipe Penelitian .....	17
1.6.2 Pendekatan Dalam Penelitian Hukum.....	18
1.6.3 Jenis Data dan Bahan Hukum.....	19
1.6.4 Prosedur pengumpulan bahan hukum .....	22
1.6.5 Analisis Bahan Hukum.....	22
1.7 Kerangka Alur Pikir Disertasi.....	24
1.8 Sistematika Penulisan .....	26
<b>BAB II KERANGKA TEORITIS DAN KERANGKA KONSEPTUAL.....</b>	<b>28</b>
2.1 Kerangka Teori .....	28
2.1.1 Teori Kepastian Hukum .....	28
2.1.2 Teori Perlindungan Hukum .....	30
2.1.3 Teori Keadilan .....	32
2.1.4 Teori Utilitarianisme .....	34
2.1.5 Konsep Perbandingan Hukum .....	36
2.2 Kerangka Konseptual.....	40
2.2.1 Pendaftaran Tanah .....	40
2.2.2 Pendaftaran Tanah Pertama Kali .....	41
2.2.3 Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap .....	42
2.2.4 Sistem Pendaftaran Hak .....	43
2.2.5 Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif.....	44
<b>BAB III HAKIKAT PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DALAM RANGKA PENDAFTARAN SISTEM PUBLIKASI POSITIF .....</b>	<b>47</b>
3.1 Pengertian dan Ruang Lingkup Hakikat.....	47
3.2 Hakikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagai Implementasi..	49
3.3 Hakikat Istilah Pendaftaran Tanah dan Kadaster .....	49
3.4 Hakikat Sejarah Perkembangan Awal Struktur dan Fungsi Sistem	



Kadaster Dan Pendaftaran Tanah Di Dunia.....	57
3.5 Sistem Pendaftaran Tanah.....	65
3.6 Hakikat Sistem Pendaftaran Akta dan Sistem Pendaftaran Hak .....	67
3.6.1 Hakikat Sistem Pendaftaran Akta .....	71
3.6.2 Sistem Pendaftaran Hak.....	73
3.7 Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah.....	84
3.7.1 Sistem Publikasi Negatif.....	87
3.7.2 Sistem Publikasi Positif .....	89
3.7.3 Perbandingan Sistem Publikasi Negatif dan Sistem Publikasi Positif.....	90
3.8 Pemetaan Sistem Pendaftaran Tanah dan Publikasinya di Seluruh Dunia	92
3.9 Pemetaan Keberadaan Sistem Pendaftaran Tanah dan Sistem Publikasinya di Eropa .....	95
3.9.1 Eropa Barat .....	96
3.9.2 Eropa Utara.....	101
3.9.3 Eropa Selatan .....	103
3.9.4 Eropa Timur.....	103
3.10 Kecenderungan Umum Perkembangan Pendaftaran Tanah dan Kadaster di Eropa .....	104
3.11 Pendaftaran Tanah dan Sistem Publikasinya di Amerika .....	108
3.12 Sistem Pendaftaran Tanah dan Sistem Publikasinya di Kanada .....	110
3.13 Perkembangan Sistem Pendaftaran Tanah dan Sistem Publikasinya saat ini .....	111
3.14 Hakikat Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah sampai dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap .....	126
3.15 Hakikat Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Era Sebelum Kemerdekaan .....	127
3.15.1 Hakikat Perkembangan Sistem Pendaftaran Hak Era Sebelum Kemerdekaan	

Republik Indonesia .....	127
3.15.2 Hakikat Perjalanan Kadaster/Pendaftaran Tanah Era Sebelum Kemerdekaan Republik Indonesia .....	129
3.15.3 Hakikat Perjalanan Kadaster/Pendaftaran Tanah Era Kemerdekaan Republik Indonesia .....	131
3.16 Hakikat Sistem Pendaftaran Tanah dan Publikasinya di Indonesia Setelah Berlakunya UU 5/1960 Undang Undang Pokok Agraria .....	134
3.17 Hakikat Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Era Peraturan Pemerintah Nomor. 10 tahun 1961 (PP 10/ 1961) .....	136
3.18 Hakikat Percepatan Pendaftaran Tanah Era PP 10/1961 melalui Peta Pendaftaran Desa Lengkap PP10/1961 dan PRONA. ....	140
3.19 Hakikat Era Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor. 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/ 1997) .....	142
3.20 Hakikat Percepatan Pendaftaran Tanah Era PP 24/1997 melalui Pendaftaran Tanah Sistematis (PTS) Ajudikasi .....	149
3.21 Hakikat Percepatan Pendaftaran Tanah Era PP 24/1997 melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).....	152
3.22 Hakikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Rangka Pendaftaran Sistem Publikasi Positif .....	157
3.22.1 Hakikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Rangka Kepastian Hukum Menuju Pendaftaran Sistem Publikasi Positif .....	159
3.22.2 Hakikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Rangka Kepastian Hak Menuju Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif .....	160
3.22.3 Hakikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Rangka Perlindungan Hukum Menuju Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif .....	162
3.22.4 Hakikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Rangka Perlindungan Hak Menuju Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif .....	163

#### **BAB IV KARAKTERISTIK PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DALAM RANGKA PENDAFTARAN TANAH SISTEM**

<b>PUBLIKASI POSITIF .....</b>	<b>165</b>
4.1 Pengertian Karakteristik.....	165
4.2 Ruang Lingkup Perbandingan Karakteristik Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.....	166
4.3 Karakteristik Program Strategis Nasional Kementerian ATR/ BPN Pendukung Proyek Strategis Nasional .....	166
4.4 Karakteristik Pendekatan Kepastian Capaian Penyelesaian Target PTSL .....	169
4.5 Karakteristik Tipologi Produk Pendaftaran Tanah Secara Menyeluruh	173
4.6 Karakteristik Pemanfaatan Teknologi pada PTSL.....	177
4.7 Karakteristik Perbaikan dan Peningkatan Kualitas Basis Data Pendaftaran Tanah (Pertanahan) .....	182
4.8 Karakteristik Kemanfaatan Memenuhi Keperluan Dasar dan Peningkatan Kesejahteraan Rakyat.....	185
<b>BAB V KEBIJAKSANAAN POLITIK HUKUM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DALAM RANGKA PENDAFTARAN TANAH SISTEM PUBLIKASI POSITIF .....</b>	<b>187</b>
5.1 Pengantar Politik Hukum Di Indonesia .....	187
5.2 Pengantar Perjalanan Politik Hukum Agraria Dan Pendaftaran Tanah Indonesia .....	196
5.3 Perbandingan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif Di Negara Pelopornya .....	200
5.3.1 Pendaftaran Tanah Sistem Jerman (Pemrakarsa Sistem Buku Tanah) .....	206
5.3.2 Pendaftaran Tanah Sistem Torrens .....	209
5.4 Perkembangan Keberadaan Penerapan Asuransi Pertanahan diDunia ..	219
5.4.1 Perbandingan Beberapa Negara Yang Menerapkan dan Tidak Menerapkan Asuransi Pertanahan .....	222

5.4.2 Negara Yang Tidak Menerapkan Asuransi dan Resikonya.....	226
5.5 Kebijakan Politik Hukum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif.....	227
<b>BAB VI KESIMPULAN .....</b>	<b>244</b>
6.1 Simpulan .....	244
6.2 Saran .....	245
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>247</b>

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1 Bagan Perolehan tanah Era Sebelum Pendaftaran Tanah .....	57
Gambar 3.2 Bagan Era Pendaftaran Tanah .....	58
Gambar 3.3 Pusara Kuno .....	60
Gambar 3.4 Survey Kuno.....	62
Gambar 3.5 Pemetaan Sistem Pendaftaran Tanah di Seluruh Dunia .....	93
Gambar 3.6 Model daftar isian pendaftaran tanah dan peta kadasterdi Jerman..	100
Gambar 3.7 <i>The Land Management Paradigma</i> .....	122
Gambar 3.8 Cadastral systems facilitate administration of three main areas: Land Tenure, Land Value and Land Use. ....	124
Gambar 4.1 Tahapan Pengumpulan Data Fisik Terintegrasi Kemen.ATR/BPN: Juknis Pengumpulan Data Fisik Terintegrasi 2024 Ditjen Survey dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang.....	181

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Keaslian Penelitian.....	11
------------------------------------	----

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Dasar dan tujuan agraria nasional termasuk termasuk di dalamnya pertanahan adalah sesuai dengan tujuan perjuangan rakyat Bangsa Indonesia, diawali landasan filosofisnya adalah berpedoman dari Pembukaan UUD 1945 Alenia Keempat. Makna pertama, bahwa tujuan negara mesti sebagai pedoman untuk pelaksanaan pemerintahan yaitu mengayomi seluruh bangsa, tumpah darah Indonesia. Makna kedua, memajukan kesejahteraan umum. Makna ketiga, mencerdaskan kehidupan bangsa. Makna keempat, turut menyelenggarakan ketertiban dunia dengan berpedoman pada kemerdekaan, perdamaian yang kekal abadi dan keadilan sosial.<sup>1</sup>

Ditegaskan dimensi keagrariaan termasuk ruang lingkup pertanahan, salah satu aspek yang sangat berguna dalam kehidupan ekonomi Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu tujuan politik hukum agraria nasional seperti halnya tujuan ideologi, sosial, politik, ekonomi, budaya dan pertahanan keamanan tidak untuk kepentingan utama pihak yang berkuasa sekaligus sebagai pengusaha. Asas yang mendasari tidak merupakan asas dagang tetapi yang jauh lebih mulia yaitu falsafah hidup yang mulia dan luhur, merupakan dari lima sila Pancasila sebagai dasar negara.<sup>2</sup>

Berpedoman dari kandungan makna filosofis Pembukaan UUD 1945 Alenia Keempat tersebut, ruang lingkup keagrariaan termasuk pertanahan di dalamnya kemudian tertuang secara filosofis di dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam penguasaan negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sebagai tindak lanjutnya diundangkan Undang Undang Nomor 5 Tahun

---

<sup>1</sup> Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1985), h.2.

<sup>2</sup> *Ibid*, h.3.

1960 (UU 5/1960) Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria; dan berdasarkan Diktum KE LIMAny dapat disebut sebagai Undang Undang Pokok Pokok Agraria (UUPA), selanjutnya disebut UU 5/1960 UUPA. Memenuhi Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, tertuang dua substansi dalam UU 5/1960 UUPA. Substansi pertama, berkaitan dengan hubungan yang abadi antara bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dengan Bangsa Indonesia yang diatur dalam Pasal 1 UU 5/1960. Substansi kedua, berkaitan dengan hak menguasai negara diatur dalam Pasal 2 UU 5/1960 UUPA.

Sudut pandang filosofis UU 5/1960 UUPA sebenarnya adalah solusi dari adanya ketimpangan peraturan-perundangan agraria era kolonial atas eksistensi rakyat yang sebagian lebih penghidupannya di bidang pertanian. Jalan keluarnya yaitu dikonkritkan dengan bentuk pengaturan perubahan konstruksi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; mengatur ulang keterkaitan hukum antara orang dan tanah, juga antara orang dengan orang berkaitan dengan tanah.<sup>3</sup>

Berpedoman dari Hak Menguasai Negara dalam Pasal 2 UU 5/1960 UUPA khususnya Ayat (2) butir (b), dan (c) ditindaklanjuti dengan misi Negara dalam rangka menjamin kepastian hukum hak atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, sebagai dimaksud Pasal 19 UU 5/1960 UUPA terdiri empat ayat yaitu:

1. Pasal 19 ayat 1 UU 5/1960 mengandung nilai kepastian hukum. Pendaftaran tanah ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah (PP) yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah (PP 10/1961 Pendaftaran Tanah), kemudian dicabut dan diganti berdasarkan Peraturan Pemerintah 24 Nomor 24 Tahun 1997 (PP 24/1997 Pendaftaran Tanah, disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021 HPL, HAT, Sarusun dan Pendaftaran Tanah).
2. Kegiatan Pendaftaran (dalam arti luas ini sebagai dimaksud dalam ayat 2 Pasal

---

<sup>3</sup> Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), h.xi.



19 ayat 2 UU 5/1960) tersebut di atas, terdiri dari :

- a. kegiatan survey (pengukuran), pemetaan dan pembukuan tanahnya (bidang kadaster);
  - b. kegiatan yaitu pendaftaran hak atas tanah dan peralihan haknya;
  - c. kegiatan pemberian surat-surat tanda bukti hak selaku alat pembuktian yang kuat yaitu sertifikat (kegiatan butir 2 a dan b tersebut merupakan kegiatan pendaftaran tanah dalam arti sempit).
3. Pendaftaran tanah dikelola dengan mempertimbangkan situasi dan kondisi dari Negara dan masyarakat, kebutuhan lalu lintas sosial, perekonomian dan potensi peluang penyelenggaraannya, berdasarkan pertimbangan kebijakan dari Menteri Agraria (sebagai dimaksud dalam Pasal 19 ayat 2 UU 5/1960 UUPA), bernilai keadilan dan kemanfaatan.
  4. Pengaturan pembiayaan berkaitan dengan pendaftaran pada butir 1 di atas diatur dengan peraturan pemerintah, dengan ketentuan bagi golongan rakyat yang tidak mampu diberikan kebijakan kebebasan dari pembayaran biayanya. Hal ini bernilai keadilan dan kemanfaatan.

Pelaksanaan pendaftaran tanah ditindaklanjuti berdasarkan Peraturan Pemerintah No.10 Th.1961 Tentang Pendaftaran Tanah, selanjutnya disebut PP 10/1961. Penyelenggaraannya memperhitungkan situasi kondisi dari negara dan masyarakat, kebutuhan lalu lintas sosial ekonomi dan kemungkinan pelaksanaannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria. Diatur biaya-biaya yang berkaitan dengan kegiatan pendaftaran tanah dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut. Ruang lingkup Pendaftaran Tanah dalam Pasal 19 UU 5/1960 UUPA tersebut merupakan penggabungan dari kegiatan kadaster dan registrasi (pendaftaran) tanah.

Adapun dalam PP 10/1961 terdapat klasifikasi kegiatan pendaftaran tanah yaitu Desa Lengkap dan Desa Tidak Lengkap, dilaksanakan oleh Kantor Kadaster Pendaftaran Tanah. Desa Lengkap diawali dengan Daerah Persiapan dengan kegiatan perpetaan pendaftaran tanah desa lengkap. Substansi inilah cikal bakal dari PTSL yang mempunyai visi mewujudkan Pasal 19 UU 5/1960 UUPA

untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia, melalui misinya melakukan kegiatan pendaftaran tanah pada semua bidang desa demi desa. Sedangkan Desa Tidak Lengkap adalah kegiatan Pendaftaran Tanah Sporadik. Pendaftaran Tanah Desa Lengkap tersebut dibiayai oleh Negara dalam satu anggaran untuk beberapa desa biasanya untuk lokasi kabupaten/kota, diawali kegiatan pengukuran, perpetaan desa lengkap melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 1965 (PMA 6/1965) Tentang Pedoman-pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sebagaimana Diatur dalam PP10/1961). Hal tersebut ditindaklanjuti Peraturan Menteri Dalam Negeri No.16 Tahun 1975 Tentang Penggiatan pendaftaran tanah dan pemberian sertifikat dalam rangka pengukuran desa demi desa menuju desa lengkap sesuai PP 10/1961, selanjutnya disebut dengan PMDN 16/1975. Kegiatan tersebut telah dimulai sejak Tahun 1976 terutama di Pulau Jawa sebagai tindak lanjut dari kegiatan pendaftaran tanah kadaster era Pemerintahan Hindia Belanda sebelum kemerdekaan terutama di ibu kota karasidenan. Namun hal ini hanya terbatas pada pendaftaran tanah atas tanah-tanah Hak Barat sebagaimana diatur di dalam Burgelijk Wetboek (BW) dan Agrarisch Eigendom yaitu tanah orang pribumi. Kemudian kegiatan pensertifikatannya dilakukan dengan kegiatan layanan sporadik dari inisiatif pemilik tanah milik dan atau penguasaan fisik beritkad baik atas tanah negara.

Berkaitan dengan pendaftaran tanah, antara lain ada dua substansi yang utama dan berbeda namun saling terkait yang harus dipahami, terdiri dari:

1. sistem pendaftaran tanahnya;
2. ditindaklanjuti dengan sistem publikasinya.

Menurut Boedi Harsono,<sup>4</sup> ada dua macam sistem pendaftaran tanah yaitu:

1. *registration of deeds* (pendaftaran akta, dalam arti aktanya yang didaftarkan bukan haknya); dan

---

<sup>4</sup> Boedi Harsono, *HUKUM AGRARIA INDONESIA, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Djambatan, Edisi 2008, Jakarta, 2008), h.76

2. *registration of title* (pendaftaran hak, dalam arti hak yang didaftarkan berdasarkan akta).

Boedi Harsono,<sup>5</sup> menerangkan penyelenggaraan berdasarkan PP 10/1961 sistem pendaftarannya menganut sistem Pendaftaran Hak disebut register buku tanah (Pasal 10) disimpan di Kantor PPT dan terbuka untuk umum, tanda bukti haknya diterbitkan sertifikat hak atas tanah yang merupakan salinan register (*"certificate of title"*).

Mengingat PP 10/1961 dalam perkembangannya tidak bisa sepenuhnya mendukung terwujudnya hasil yang lebih konkrit bagi pembangunan nasional, termasuk antara lain, meningkatnya kemajuan teknologi informasi, perkembangan hukum dan kasus pertanahan; sehingga perlu disempurnakan, diganti dan dicabut tidak berlaku lagi berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, selanjutnya disebut dengan PP 24/1997 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Peraturan Pelaksanaan PP 24/1997, selanjutnya disebut PMNA/KBPN 3/1997. Menurut PP 24/1997, sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang dibukukan dalam masing-masing buku tanahnya.

Sistem publikasinya pendaftaran, berfungsi untuk menjawab pertanyaan tentang sampai sejauh mana keabsahan data yang disajikan itu dapat dipercaya?; sampai sejauh mana hukum memberikan perlindungan bagi kepentingan orang atas tindakannya hukum atas objek tanahnya telah didaftarkan, jika kenyataannya info datanya belum pasti betul dikemudian hari?; Konfirmasi untuk jawabannya, kembali berpulang pada pilihan sistem dari publikasi yang digunakan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah negara tersebut.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibid*, h. 77-78

<sup>6</sup> Boedi Harsono, 2008, *HUKUM AGRARIA INDONESIA, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Djambatan, Edisi 2008, Jakarta, 2008), h. 80.

Boedi Harsono,<sup>7</sup> menerangkan bahwa pada umumnya di dunia, menganut dua golongan sistem publikas adalah:

1. Sistem publikasi negatif; dan
2. Sistem publikasi positif.

Sistem pendaftaran tanah dan sistem publikasi yang digunakan UU 5/1960 UUPA dan ditindak lanjuti PP 10/1961 yang kemudian dicabut tidak berlaku lagi dan diganti dengan PP 24/1997. Menurut Boedi Harsono,<sup>8</sup> sistem pendaftaran hak tetapi tidak bersistem publikasi positif pada umumnya, tapi bersistem publikasi negatif berunsur positif. Sistemnya publikasinya tidak negatif originair (murni), hal ini ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, produk pendaftarannya yaitu surat-surat tanda bukti hak yang berlaku selaku alat pembuktian yang kuat, bukan mutlak. Ditindaklanjuti oleh PP 24/1997 pada Pasal 23 ayat (2), 32 ayat (2) dan 38 ayat (2).

Sesuai dengan PP No. 24/1997 Pasal 2 yaitu “Pendaftaran diselenggarakan berpedoman dengan asas sederhana, aman, terjangkau, masa kini dan terbuka”. Begitu juga dengan tujuan pendaftaran tanah yang terdapat pada PP No. 24/1997 pasal 3 yaitu:

1. Untuk menjamin kepastian hukum dan pengayoman hukum kepadapemegang hak;
2. Untuk menyiapkan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan;
3. Untuk terlaksananya tertib administrasi pertanahan.

Hasil evaluasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang /Badan Pertanahan Nasional (Kemen.ATR/BPN),<sup>9</sup> sejak pelaksanaan dimulai era PP 10/1961 sampai era PP 24/1997 sampai dengan 31 Desember Tahun 2016 produk pensertipikatan tanah dari semua jenis kegiatan baik dari layanan rutin masyarakat, maupun

---

<sup>7</sup> *Ibid*, h. 80

<sup>8</sup> Boedi Harsono, *op.cit*, hal.82

<sup>9</sup> Kemen. ATR/BPN, *Evaluasi Pensertifikatan Hak atas Tanah, PTSL* (Jakarta: Sekretariat Jenderal,2023), <https://www.detik.com/properti/berita/d-7089213/menteri-atr-klaim-ada-110-juta-tanah-terdaftar-di-ri>.

program pensertifikatan Nasional termasuk percepatan pendaftaran tanah sistematis Ajudikasi PP 24/1997, seluruhnya baru mencapai sejumlah 46 juta bidang (36,5%) sertipikat dalam kurun waktu 56 tahun apabila dapat diakumulasi rata-ratanya dengan produk 500 ribu sertipikat setiap tahunnya, di luar tanah kehutanan dan kawasan hutan, apabila tanpa Pendaftaran Tanah Sistematis lengkap selanjutnya disebut dengan singkatan PTSL baru dapat diselesaikan selama 95 tahun. Sampai dengan Tanggal 14 Desember 2023 realisasinya sudah tercapai 64 juta (50,79 %) bidang tanah yang terdaftar (yaitu sertipikat dan terpetakan) dan 44,1 juta (35%) tanah bersertipikat. Adapun hasil akumulasi sejak era kurun waktu sebelum PTSL tersebut, sejumlah 110 juta (87,30%) bidang tanah yang terdaftar dan 90,1 juta (71,51%) tanah bersertipikat. Sisa target untuk penyelesaian prosesnya untuk menjadi tanah terdaftar tinggal 16 juta bidang tanah (14,9%) dan tanah bersertipikat 35,9 juta (28,49%) di luar tanah kehutanan dan kawasan hutan.

Berdasarkan hal tersebut, maka Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN melakukan percepatan pensertifikatan hak atas tanah melalui PTSL di seluruh wilayah Indonesia sejak Tahun 2017 sampai dengan Tahun 2025 dengan target seluruh bidang tanah 126 juta bidang di luar tanah kehutanan kawasan hutan terdaftar dalam wilayah Republik Indonesia .<sup>10</sup> Di luar tanah kehutanan kawasan hutan, terdaftar disini ialah bidang-bidang tanah yang belum terdaftar di luar bidang tanah yang telah tercantum dalam daftar milik Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai aset Negara. Kemen.ATR/BPN menargetkan telah dapat terwujud Pendaftaran Sistem Publikasi Positif pada Tahun 2025 sebagai dalam *Road Map* Kementerian ATR/BPN Tahun 2019.<sup>11</sup>

Berlandasan penjelasan tersebut, maka PTSL dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif berkepastian hukum yang mencerminkan keadilan dan kemanfaatan dengan dilandasi sarana indikator utamanya adalah “Deklarasi Kota/Kabupaten Lengkap”. Adapun penyelenggaraannya diawali dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berdasarkan Permen ATR/

---

<sup>10</sup> Kemen. ATR/BPN, *ibid.*

<sup>11</sup> Kemen.ATR/BPN, Rakernas 2019, *Road Map Kementerian ATR/BPN, Percepatan Legalisasi Aset Tanah*, (Jakarta: Jakarta Utara, Ancol, Hotel Mercury, 2019).

Kepala BPN No. 6 Th.2018 tentang PTSL. Melakukan kegiatan mendaftarkan semua bidang tanah dalam suatu desa/ kelurahan secara lengkap. Kementerian ATR/BPN,<sup>12</sup> menindaklanjuti hal tersebut di atas beserta seluruh jajaran di kantor wilayah dan kantor pertanahan untuk terus melaksanakan kegiatan perbaikan dan peningkatan kualitas data base pendaftaran tanah dan optimalisasi pensertifikatannya dalam Kota/Kabupaten yang mendklarasikan dirinya menjadi Kota/Kabupaten Lengkap. Hal ini sebagai indikator bahwa sudah Negara sudah sanggup menjamin kebenaran basis data pendaftaran tanahnya (pertanahan). Mengingat akan terjadi perubahan konsekuensi yuridisnya, sebelum ditetapkan oleh Menteri ATR/BPN atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tidak kalah pentingnya adalah untuk menentukan model sistem publikasi positif seperti apa yang akan digunakan nantinya.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, peneliti menetapkan judul disertasi ini adalah: “Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif”. Mempunyai isu hukum bahwa PTSL belum sepenuhnya menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah.

Isu hukum tersebut mengakibatkan timbulnya empat problematika hukum. Pertama, problematika filsafat yaitu apa PTSL sudah menjamin kepastian hukum yang mencerminkan keadilan dan kemanfaatan. Kedua, problematika teoritis, apa PTSL sudah sepenuhnya memberikan perlindungan hak, baik kepada pemegang hak atas tanah maupun pemilik tanah sebenarnya yang kehilangan haknya karena telah diterbitkan kepada pemegang hak sertifikatnya. Ketiga, apa regulasi pendaftaran tanah sistem publikasi negatif berunsur positif berdasarkan Pasal 19 ayat 2 huruf c telah memberikan perlindungan hak, baik kepada pemegang hak atas tanah maupun pemilik tanah sebenarnya yang kehilangan haknya karena telah diterbitkan kepada pemegang hak sertifikatnya. Keempat, problematika sosial, disebabkan terjadinya anomali dari hasil produk pensertipikatan dari PTSL

---

<sup>12</sup> Kemen. ATR/BPN, *Petunjuk Teknis Kota/Kabupaten Lengkap*, (Jakarta: Dit.jen. Infrastruktur Keagrariaan No.003/JUKNIS-300.UK. 01/ II/ 2019 Tgl.1 Feb. 2019); dan *Laporan Output PTSL* (Jakarta: Surat Sek.Jen. No.DI.01.01/840-100/VI/2020 Tgl.15 Juli 2020).

Kluster (K) 1 dan terjadinya residu dari hasil produk pensertipikatan Kluster (K) 4 PP 10/1961 dan PP 24/1997 Pendaftaran Tanah, berakibat masyarakat dirugikan dalam rangka kepastian hukum, keadilan dan perlindungan hukumnya hak atas tanahnya.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan isu hukum dalam latar belakang tersebut, mengakibatkan empat problematika hukum yang menghasilkan rumusan masalah yang harus dicari jawabannya dalam penelitian hukum ini meliputi:

1. Apa Hakikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif?
2. Bagaimana Karakteristik Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif?
3. Bagaimana Kebijakan Politik Hukum Pendaftaran Tanah ke depannya dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif?

## **1.3 Tujuan Penulisan**

### **1.3.1 Tujuan Umum**

Penulisan ini mempunyai tujuan umum sebagai berikut:

1. Upaya pengembangan ilmu hukum di bidang Hukum Agraria/Pertanahan khususnya dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif melalui sarana Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, berkepastian hukum dengan mencerminkan keadilan dan manfaat perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanahnya dan pemilik tanah sebenarnya yang kehilangan haknya karena telah diterbitkan sertipikat kepada pihak pemegang hak atas tanahnya.

2. Tujuan Khusus

Penulisan ini memiliki tujuan khusus sebagai berikut:

1. Menemukan hakikat dari Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif.
2. Menguraikan karakteristik Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam

rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif.

3. Merumuskan kebijakan politik hukum Pendaftaran Tanah ke depannya dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif di Indonesia.

#### **1.4 Manfaat Penulisan**

##### **1.4.1 Manfaat Teoretis (Akademis)**

Guna kepentingan teoritis (akademis), hasil penulisan ini dapat bermanfaat sebagai:

1. Bahan rujukan untuk kajian lebih lanjut tentang hukum berupa pembaharuan nilai-nilai yang melandasi hukum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif.
2. Bahan rujukan untuk mendapatkan pembaharuan regulasi hukum bagi Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif ke depannya di Indonesia.

##### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Guna kepentingan praktis, hasil penulisan ini dapat memberikan manfaat sebagai:

1. Bahan masukan untuk memperkaya bahan hukum yang berguna dalam memecahkan persoalan hukum yang timbul pada permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif.
2. Sumbangan pemikiran dalam penyusunan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*) dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif ke depannya di Indonesia.

#### **1.5 Orisinalitas Penulisan**

Penelitian ini adalah model penelitian yang dilaksanakan berdasarkan pemikiran sendiri penulis, dengan tidak adanya pemikiran pihak lain. Adapun penelitian sebelumnya mempunyai relevansi dengan penelitian ini, sehingga ditemukan perbedaan serta *novelty* (sesuatu yang baru) dari penelitian ini terhadap penelitian distertasi yang telah ada.



Tabel 1.1 Keaslian Penelitian

No	Nama peneliti	Judul Distertasi	Rumus Masalah	Simpulan
1	JacobArie Zevenberg Technische Universiteit Delft, Netherlands 2002. <sup>13</sup>	System of Land Registration, Aspects and Effect.	<p>a. Apa kerumitan permasalahan pendaftaran tanah?</p> <p>b. Apa ruang lingkup pendaftaran tanah dan perkembangannya</p>	<p>a. Kerumitan sistem pendaftaran tanah disebabkan aspek teknis, hukum, organisasi dan pengaruhnya.</p> <p>b. Mengurai ruang lingkup pendaftaran tanah dan perkembangannya dan penggolongan sistem pendaftaran tanah yang dipakai dan seberapa berfungsi penggolongan tersebut.</p>

<sup>13</sup> Jacob Arie Zevenberg, *System of Land Registration, Aspects and Effect*, (Netherlands: TechnischeUniversiteit Delft, Dissertation, 2002).

2	Tjahyo Arianto, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, 2010. <sup>14</sup>	Problematik Hukum Terbitnya sertifikat Ganda Hak Atas Tanah.	<p>a. Apa penyebab terjadi penerbitan sertipikat ganda oleh kantor pertanahan?</p> <p>b. Apa problematik hukum akibat terhadap terbitnya sertifikat ganda dan upaya penangannya?</p>	<p>a. Ada dua faktor penyebab sertifikat ganda:</p> <p>a.1.faktor internal: tindakan ceroboh dalam dalam otoritas kantor pertanahan yang belum melakukan renovasi menyeluruh peta pendaftaran yang mutakhir;</p> <p>a.2.faktor eksternal: adanya oknum yang sengaja merekayasa data fisik, yuridis dalam pengajuan sertipikatnya, guna keuntungan ekonomi.</p> <p>b.1. Berakibat menjadi kasus pertanahan baik sengketa/perkara perdata, TUN dan pidana.</p> <p>b.2. Upaya dilakukan non yustisia melalui mediasi/ in yustisia jalur hukum sampai putusan peradilan berkekuatan hukum tetap.</p>
3	Jamaludin, Universitas Sam Ratulangi, Manado, 2019. <sup>15</sup>	Penegakan Hukum Terhadap Sistem Pendaftaran Tanah dan Prosedur Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah di Indonesia	<p>a) Apa usaha-usaha yang dilaksanakan Pemerintah atas penegakan hukum dalam sistem Pendaftaran tanah dan prosedur penerbitan sertipikat?</p> <p>b) Bagaimana</p>	Penegakan Hukum terhadap Sistem Pendaftaran Tanah dan Prosedur Penerbitan sertifikat Hak Atas Tanah di Indonesia telah sesuai PP 24/ 1997 jo. PMNA/KBPN 3/1997 jo. Per.Men ATR/KBPN 6/2018 PTSL.

<sup>14</sup> Tjahjo Arianto, *Problematika Hukum Terbitnya sertifikat Ganda Hak Atas Tanah*, (Surabaya: Universitas 17 Agustus 1945, PDIH, Hukum, 2010).

<sup>15</sup> Jamaludin, *Rekonstruksi Regulasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berbasis Nilai Keadilan*, (Manado: Universitas Sam Ratulangi, PDIH, Fakultas Hukum, 2019)

			<p>tanggungjawab Kepala kantor pertanahan atas terbitnya sertipi-kat ganda?</p> <p>c) Bagaimana kegunaan dan manfaat <i>Global Positioning System (GPS)</i> dalam pendaftaran tanah dan kaitannya dengan penegakan hukum pertanahan ?</p>	
4	Rofik Laksamana, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2019. <sup>16</sup>	Konstruksi Anggapan Pelepasan Hak (Rechtsverwerking) Dalam Pendaftaran Tanah untuk Mencapai Kepastian Hukum	<p>1. Bagaimana penerapan anggapan pelepasan hak (Rechtsverwerking) untuk mencapai kepastian hukum pendaftaran tanah?</p> <p>2. Bagaimana penerapan anggapan pelepasan hak (rechtsverwerking) dan untuk werking) dalam penerapan dan penegakannya melalui putusan.</p>	<p>1. Pejabat kantor pertanahan masih ragu penerapan substansi aturan anggapan pelepasan hak (rechtsverwerking) karena hanya berdasar pada PP 24/1997 sehingga tidak memberikan keyakinan yang kuat.</p> <p>2. Belum adanya kepastian putusan hakim dalam penyelesaian sengketa yang terkait dengan anggapan pelepasan hak (rechtsverwerking), mempertimbangkan dengan prinsip tersebut</p>
5	Hartanti Nurhayati Desy Dwi. <sup>17</sup>	Rekonstruksi Regulasi Pendaftaran	Isu hukumnya: Apa regulasi PTSL telah	Merekonstruksi Regulasi PTSL Berbasis Nilai Keadilan.

<sup>16</sup> Rofik Laksamana, *Konstruksi Anggapan Pelepasan Hak (Rechtsverwerking) Dalam Pendaftaran Tanah untuk Mencapai Kepastian Hukum*, (Surakarta: Universitas Sebelas Maret, PDIH Fakultas Hukum, 2019).

<sup>17</sup> Hartanti, Nurhayati Desy Dwi, *Rekonstruksi Regulasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*

	Universitas Islam Sultan Agung Semarang (2020).	Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berbasis Nilai Keadilan	bernilai Keadilan atau belum?	
--	---	---	-------------------------------	--

Adapun fokus novelty atau pembaharuan penelitian ini berbeda dibandingkan dengan penelitian-penelitian distertasi tersebut di atas. Pembaharuan penelitian ini berfokus pada PTSL sebagai dasar untuk merubah dari pendaftaran hak bersistem publikasi negatif berunsur positif menjadi pendaftaran hak bersistem publikasi positif. Adapun caranya:

1. Mempersiapkan kualitas informasi basis data pendaftaran tanah (pertanahan), berindikator utama yaitu Deklarasi Desa/Kelurahan Lengkap (DD/KL), berkoherensi kepastian hukum yang mencerminkan keadilan dan kemanfaatan.
2. Memberikan konfirmasi secara yuridis, mengapa diperlukan perubahan menjadi Sistem Publikasi Positif berkepastian hukum yang mencerminkan keadilan dan kemanfaatan.

### 1.6 Metode Penelitian

Menurut O.J. Jejelola,<sup>18</sup> istilah kata penelitian secara etimologi adalah berawal dari istilah kata Bahasa Perancis “*recherche*”, mempunyai arti “*search closely*” atau “*to look for closely*”. penelitian mempunyai arti mencari menjadi lebih dekat. Menurut Ranjit Kumar,<sup>19</sup> Istilah kata “*research*” berasal dari dua suku kata. Pertama yaitu “*re*” dan kedua yaitu “*search*” jenisnya merupakan kata kerja, berarti memeriksa dengan cara yang cermat, hati-hati, melakukan pengujian dan mencoba atau tindakan menyelidiki. Keduanya digabungkan

---

(PTSL) Berbasis Nilai Keadilan, Distertasi Program Doktor, (Semarang: Universitas Islam Sultan Agung, 2020).

<sup>18</sup> A’an Efendi, Dyah Ochtorina Susanti dan Rahmadi Indra Tektora, *Penelitian Hukum Doktrinal*, (Yogyakarta: LaksBang Justitia, Cetakan I, 2019), h. 9.

<sup>19</sup> Ranjit Kumar, *Research Methodology A Step by Step Guide for Beginners*, (London: SAGE Publications Ltd, 2011).

menjadi kata benda yaitu “*research*”, mendeskripsikan tentang studi dan tindakan penyelidikan sistematis dan secara hati-hati dalam berbagai macam bidang pengetahuan yang dilaksanakan, bertujuan memutuskan tentang fakta-fakta atau asas-asas. Menurut simpulan “*European Commission Directorate-General for Research*” (Komisi Eropa),<sup>20</sup> penelitian mempunyai tujuan menciptakan (pembaruan) berkaitan dengan informasi, pengetahuan, pemahaman atau berbagai macam kebaikan kognitif yang terkait lainnya dan melaksanakan dengan cara tindakan penyelidikan sistematis. Menurut A’an Efendi, Dyah dan Rahmad,<sup>21</sup> berdasarkan hal-hal tersebut maka penelitian mempunyai tiga unsur yang terdiri dari:

1. Penelitian yaitu suatu proses tindakan untuk mencari atau menyelidiki.
2. Dilaksanakan dengan cara tersistematis dan bersifat ilmiah.
3. Bertujuan memperoleh kebaruan pengetahuan atau memperluas pengetahuan yang ada.

Adapun definisi penelitian hukum menurut Soerjono Soekanto,<sup>22</sup> adalah suatu rangkaian kegiatan ilmiah, dilandasi dengan metode, sistematis (berlandaskan suatu sistem) dan pemikiran tertentu yang mempunyai tujuan mempelajari terhadap satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara melakukan analisa. Hal lainnya yang tidak kalah pentingnya yaitu dilakukan pemeriksaan yang sedalam-dalamnya atas fakta hukumnya, lalu mengupayakan suatu pemecahan dari permasalahan-permasalahan yang terjadi di dalam gejala yang berkaitan. Berkaitan dengan hal tersebut, seorang dalam penelitian hukum sepatutnya juga selalu menghubungkan dengan arti-arti yang dapat saja kiranya diberikan pada hukum, hal ini sebagai pemahaman-pemahaman yang diberikan dari masyarakat, terhadap gejala tersebut yang disebut sebagai hukum, lalu menjadi suatu pedoman.

Menurut A’an, Dyah dan Rahmadi dari beberapa definisi para ahli terkemuka di dunia, penelitian hukum merupakan suatu proses aktifitas di bawah

---

<sup>20</sup> *Loc.cit.*, h. 12.

<sup>21</sup> *Loc.cit.*, h. 12.

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia, UI Press, 2012), h.43.

ini:

1. Mengerjakan analisis atas fakta-fakta yang bermakna terhadap masalah hukum yang ditemui.
2. Menentukan masalah hukum yang bisa berhubungan dengan ketentuan aturan hukum, prinsip, teori, konsep, doktrin, putusan hakim dan lembaga hukum.
3. Menentukan tujuan penelitian hukum yang akan diraih yang bisa merupakan kaitan apa hukumnya terhadap, masalah hukum yang sudah diusulkan atau guna pengembangan ilmu hukum.
4. Menghimpun bahan-bahan yang bermakna dengan masalah hukum yang sudah ditentukan yang terdiri dari bahan otoritatif dan bahan yang menerangkannya..
5. Mengerjakan analisis terhadap bahan otoritatif guna dicari pada bagian yang mana bisa diberlakukan sebagai rujukan untuk masalah hukum yang sudah ditetapkan dengan disokong hasil analisis bahan yang menerangkan bahan kekuatan mengikat (otoritatif) tersebut.
6. Menyampaikan rekomendasi bagi masalah hukum yang telah ditentukan.<sup>23</sup>

Adapun istilah metode berasal dari kata Bahasa Yunani yaitu *methodos*, sedangkan dalam Bahasa Latin yaitu *methodus*. yaitu merupakan prosedur atau proses guna mencapai tujuan.<sup>24</sup> Menurut Khotari,<sup>25</sup> metode atau disebut juga dengan teknik penelitian yaitu merupakan seluruh metode atau teknik yang dipakai sang peneliti saat mengerjakan kegiatan studi atas masalah penelitiannya atau ringkasnya yaitu merupakan seluruh metode atau teknik yang dipakai dalam mengerjakan kegiatan penelitiannya. Menurut Roermund,<sup>26</sup> metode yaitu cara atau jalan menuju pada solusi untuk masalah yang sudah diputuskan. Perbedaan antara metode dan metodologi bertambah jelas menurut Poedjawijatna, istilah kata metode berawal dari istilah kata Yunani "*hados*" mempunyai arti cara atau jalan. Istilah kata metodologi yaitu ilmu yang objek

---

<sup>24</sup>. A'an Efendi, Dyah Ochtorina Susanti, Rahmadi Indra Tektona, *Penelitian Hukum Doktrinal*, (Yogyakarta, LaksBang Justitia, Nov.2019, h.20., diakses dari [www.merriam-webster.com](http://www.merriam-webster.com), diakses 15-11-2018.

<sup>25</sup> *Loc.,cit.*, h. 21.

<sup>26</sup> *Loc.cit.*, h. 22.

pengetahuannya mengenai metode bagi bermacam-macam dari ilmu pengetahuan. Berdasarkan penjelasan hal tersebut di atas maka metode penelitian hukum merupakan penggabungan dari ruang lingkup metode dan penelitian hukum.<sup>27</sup>

### 1.6.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum doktrinal atau di Indonesia lebih akrab dikenal dengan penelitian normatif. Menurut A'an, Dyah dan Rahmadi prinsipnya bahwa pada penelitian ini memposisikan pakar hukum dan praktisi hukum dalam tugasnya untuk mengembangkan atas teks yang mempunyai otoritatif (kekuatan mengikat), sehingga bisa digunakan dengan optimal dalam suatu kasus atau argumentasi hukum; karekteristiknya yaitu argumentasi hukum berlandaskan logika hukum.<sup>28</sup>

Menurut Peter Mahmud Marzuki, kegunaan dari penelitian adalah memperoleh kebenaran dari aspek epistemologi, mengandung makna teori atau diskursus tentang pengetahuan yang terkait dengan tiga hal yaitu:

1. hakikat;
2. sumber-sumber; dan
3. ruang lingkup dari pengetahuan.<sup>29</sup>

Penelitian hukum adalah bukan sebatas suatu kegiatan untuk tahu tentang hal apa tapi merupakan suatu kegiatan tentang tahu caranya, sehingga penelitian hukum dikerjakan untuk menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Jadi diperlukan *skill* untuk melakukan beberapa tahapan:

1. mengidentifikasi masalah hukum;
2. penalaran hukum;

---

<sup>27</sup> Poedjawijatno, *Tahu dan Pengetahuan: Pengantar ke Ilmu dan Filssafat*, (Jakarta, Rineka Cipta, 1991), h.25

<sup>28</sup> A'an Efendi, Dyah Ochtorina Susanti, Rahmadi Indra Tektona, *op.cit.*, h. 51.

<sup>29</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenadamedia Group, Edisi ke-12, 2016), h. 60.

3. menganalisis masalah yang dihadapi;
4. solusinya.<sup>30</sup>

Jadi bukan sebatas melakukan implementasi dari peraturan yang ada, tetapi lebih mendasar dan jauh lagi guna mewujudkan hukum mengatasi masalah yang dihadapi, dasar ini sebagai prinsip moral.<sup>31</sup> Ilmu hukum mempunyai sifat *preskriptif* (menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>32</sup> (KBBI) yaitu bersifat memberi petunjuk atau ketentuan), bukan merupakan ilmu bersifat deskriptif (menurut KBBI yaitu bersifat menggambarkan apa adanya), sehingga penelitian hukum tidak diawali dan atau dibutuhkan hipotesis.<sup>33</sup>

### 1.6.2 Pendekatan Dalam Penelitian Hukum

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan penelitian hukum sebagai dijelaskan oleh Peter Marzuki:<sup>34</sup>

#### 1. Pendekatan Perundangan-undangan (“*statuta approach*”)

Pendekatan ini dilaksanakan dengan menganalisis seluruh undang-undang dan peraturan yang terkait dengan isu hukum yang diteliti, pendekatan ini akan membuka peluang untuk peneliti menelaah apa selaras antar sesama undang-undang atau bahkan dengan undang-undang dasar atau antara peraturan di bawah undang-undang dengan undang-undangnya. Adapun hasilnya bermanfaat sebagai solusi atas isu/masalah yang ada. Penelitian ruang lingkup akademis, maka peneliti menggali pemikiran hukum berdasarkan akal sehat/akal budi sebagai dasar atau tujuan (*ratio legis*) dan kandungan ontologis suatu undang-undang, peneliti sesungguhnya sanggup mengambil kandungan filosofi antara ruang lingkup undang-undang dengan ruang isu yang ada.

#### 2. Pendekatan Historis (“*historica approach*”)

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, h. 60.

<sup>31</sup> *Ibid.*, h. 61.

<sup>32</sup> Balai Pustaka, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, Kolasi, Edisi Kedua, 1278 hal, 1999).

<sup>33</sup> Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, h. 59-60.

<sup>34</sup> Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, h.133-136.



Pendekatan ini dilaksanakan dengan menganalisis mengenai latar belakang apa yang diteliti dan kelanjutan regulasi atas isu/masalah yang ada. Analisis ini dibutuhkan apabila peneliti mau menyikap filosofis dan *mind set* yang menghasilkan sesuatu hal yang masih dianalisis dan ada relevansinya dengan era saat ini.

### 3. Pendekatan Konseptual (*“conceptual approach”*)

Pendekatan ini berpijak dari pemikiran-pemikiran dan doktrin-doktrin yang semakin berkembang dalam ilmu hukum, bermanfaat bagi peneliti untuk memperoleh gagasan-gagasan/ide-ide yang menghasilkan pengertian-pengertian hukum dan beberapa asas hukum yang terkait dengan isu/masalah yang ada. Manfaat penguasaan pemahaman tersebut bagi peneliti dalam membangun suatu dalil/argumentasi hukum sebagai solusi atas isu yang ada.

### 4. Pendekatan Perbandingan (*“comparative approach”*)

Pendekatan ini dilaksanakan dengan memperbandingkan antara undang-undang suatu negara dengan undang-undang negara atau beberapa negara lainnya tentang substansi yang serupa. Hal tersebut bisa juga putusan dari lembaga peradilan untuk kasus yang serupa. Ada beberapa manfaat dari pendekatan ini. Pertama, mendapatkan ruang lingkup dari persamaan dan perbedaan undang-undang tersebut. Kedua, memperoleh jawaban tentang isu dari ketentuan undang-undang dengan berpijak dari filosofi penerbitan undang-undang tersebut. Ketiga, peneliti akan mendapatkan deskripsi/potret tentang keteguhan antara ruang lingkup filosofi dan undang-undang diantara negara-negara tersebut atau juga berkaitan putusan lembaga peradilannya.

## 1.6.3 Jenis Data dan Bahan Hukum

Menurut Soerjono Soekanto,<sup>35</sup> penelitian biasanya terdiri dari dua jenis data yaitu:

1. Data primer, data yang diambil langsung dari masyarakat.

---

<sup>35</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Depok, PT Radja Grafindo Persada, Divisi Buku Perguruan Tinggi, Cetakan ke-21, Februari 2022), h. 12.

2. Data sekunder, data yang diambil dari bahan-bahan pustaka; penelitian hukum normatif yang dilaksanakan melalui metode meneliti bahan pustaka atau data sekunder.

Demikian juga menurut Zainuddin Ali,<sup>36</sup> adapun sumber data dalam penelitian adalah sumber data primer dan sekunder. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi, maupun laporan dalam bentuk laporan, dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku- buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi dan peraturan perundang-undangan.

Penelitian hukum yang dilaksanakan melalui penelitian data sekunder atau bahan pustaka, disebut penelitian hukum normatif atau kepastakaan. Penelitian hukum yang dilaksanakan dengan meneliti data primer disebut penelitian hukum empiris atau sosiologis.

Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Maudji,<sup>37</sup> penelitian hukum yang dilakukan ini adalah penelitian hukum normatif, mencakup yaitu:

1. Penelitian hukum berkaitan dengan asas-asas hukumnya;
2. penelitian hukum berkaitan dengan sistematika hukumnya;
3. penelitian hukum berkaitan dengan taraf sinkronisasi vertical dan horizontal;
4. penelitian terhadap perbandingan hukumnya;
5. penelitian terhadap sejarah hukumnya.

Menurut Peter Mahmud Marzuki,<sup>38</sup> Penelitian hukum tidak sama dengan penelitian sosial karena penelitian hukum sebagai solusi bagi isu masalah hukum, kekhususannya bersifat preskripsi atau memberi petunjuk atau ketentuan

---

<sup>36</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta, Sinar Grafika, Edisi ke-1, Cetakan ke-5, h.106.

<sup>37</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Depok, PT Radja Grafindo Persada, Divisi Buku Perguruan Tinggi, Cetakan ke-21, Februari 2022), h. 61-88.

<sup>38</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenadamedia Group, Edisi ke-12, 2016), h.141.

tentang apa yang seharusnya sehingga tidak dibutuhkan hipotesis. Berkaitan dengan hal tersebut peneliti membutuhkan sumber-sumber penelitian berupa bahan hukum tersebut. Adapun penelitian sosial hanya bersifat deskriptif/penggambaran hasil penelitian di lapang saja.

Menurut Soerjono Soekanto,<sup>39</sup> dalam penelitian hukum, memuat 3 bahan hukum adalah sebagai berikut:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat (otoritas), terdiri dari:
  - 1) Kaidah dasar (norma dasar), yaitu Mukadimah UUD 1945.
  - 2) Peraturan Dasar:
    - a) Batang Tubuh UUD 1945
    - b) Ketetapan-ketetapan MPR.
  - 3) Peraturan Perundang-undangan:
    - a) Undang-undang dan peraturan yang setaraf.
    - b) Peraturan Pemerintah dan peraturan yang setaraf.
    - c) Keputusan Presiden dan peraturan yang setaraf.
    - d) Keputusan Menteri dan peraturan yang setaraf.
    - e) Peraturan-peraturan Daerah.
    - f) Bahan hukum yang tidak dilakukan pembukuan, contohnya hukum adat.
    - g) Yurisprudensi.
    - h) Traktat.
- b. Bahan hukum sekunder, sebagai bahan hukum yang menjelaskan lebih lanjut atas bahan hukum primernya, contohnya antara lain rancangan undang-undang, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum.

---

<sup>39</sup> Soerjono Soekanto, op.cit., h.12-13.

- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang menunjukkan dan menjelaskan atas bahan hukum primer dan sekunder. Lebih lanjut Soerjono Soekanto,<sup>40</sup> menjelaskan bahan hukum tertier atau penunjang, prinsipnya terdiri dari ruang lingkup di bawah ini: Bahan-bahan sebagai indikator atas bahan hukum primer dan sekunder, disebut juga bahan pedoman bidang hukum, seperti antara lain abstrak perundang-undangan, bibliografi hukum, direktori peradilan, ensiklopedi hukum, indeks majalah hukum, kamus hukum. Bahan-bahan primer, sekunder dan pendukung (tertier) di luar bidang hukum, para peneliti hukum menggunakannya untuk mendukung atau melengkapi data penelitian. Dalam penelitian ini berkaitan dengan informasi ruang lingkup kebijakan, petunjuk teknis, *progress* hasil monitor dan evaluasi, seminar, work shop bertema PTSL dari Kementrian ATR/BPN.

#### **1.6.4 Prosedur pengumpulan bahan hukum**

Tata cara pengumpulan bahan hukum atau data sekunder yang dipakai sebagai acuan dan pendukung yaitu dengan prosedur metode kepustakaan sistematis, yakni pencarian dan pengampilan data berupa dokumen yang saling berhubungan untuk menjawab isu hukumnya. Menurut Peter Marzuki,<sup>41</sup> sejak isu hukum dilaksanakan penyelidikan maka peneliti menggali bahan-bahan hukum yang terkait dengan isu yang ada. Penelitian hukum doktrinal ini berdasarkan empat pendekatan masalah yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan sejarah, pendekatan perbandingan dan pendekatan konseptual sebagai telah dijelaskan di Sub.Bab. Pendekatan dalam Penelitian Hukum sebelumnya.

#### **1.6.5 Analisis Bahan Hukum.**

Adapun analisis menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)<sup>42</sup>, mempunyai beberapa arti yang terkait dalam analisis bahan hukum sebagai

---

<sup>40</sup> Soerjono Soekanto, *op.cit.*, h.34.

<sup>41</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. (Jakarta: Kencana, Cetakan ke-12, 2016), h. 237-240.

<sup>42</sup> Balai Pustaka, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, Jakarta: Balai Pustaka, 1999.

berikut:

- a. penyelidikan/penyidikan atas suatu perbuatan atau peristiwa untuk memperoleh keadaan yang sesungguhnya (asal-usul penyebabnya, latar belakangnya); atau
- b. penjabaran suatu pokok terhadap berjenis-jenis bagiannya dan kajian atas bagian itu sendiri serta kaitannya antara bagiannya, guna mendapatkan tentang pengertiannya yang cocok dan pemahaman keberadaannya dengan arti yang menyeluruh; atau
- c. penguraiaan setelah ditelaah dengan sebaik-baiknya; atau
- d. solusi atas permasalahan yang diawali dengan adanya dugaan akan kebenarannya. Berkaitan dengan hal tersebut di atas, maka analisis bahan hukum adalah melakukan tindakan tersebut di atas dalam ruang lingkup bahan hukum.

Adapun sebelum melakukan analisis untuk memperoleh jawaban dari permasalahannya, maka dilaksanakan terlebih dahulu langkah-langkah penelitian hukum sebagai berikut:<sup>43</sup>

- 1) menetapkan identitas dari fakta-fakta hukum dan menghilangkan hal-hal yang tidak berhubungan untuk menentukan isu hukum yang akandiselesaikan;
- 2) Mengumpulkan bahan-bahan hukum dan apabila diamati memiliki keterkaitan juga dengan bahan-bahan non hukum;
- 3) Menganalisa terhadap isu hukum yang diperoleh berlandaskan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- 4) Mengambil kesimpulan berbentuk argumen-argumen guna menjawab isi hukum; dan
- 5) Memberikan preskripsi berlandaskan argumen-argumen yang sudah disusun dalam kesimpulannya.

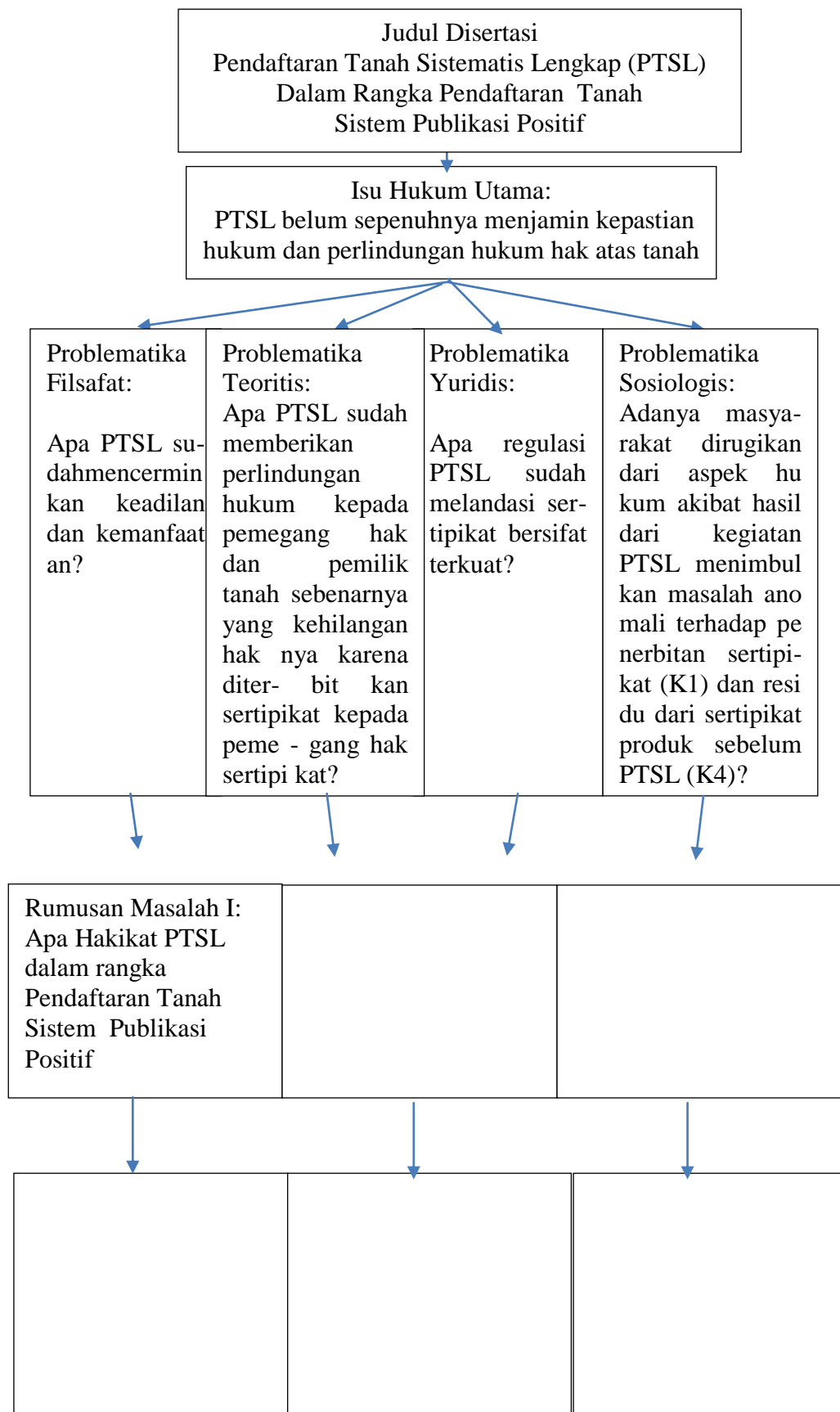
Metode analisis bahan hukum, menurut Philipus M. Hardjon dilakukan dengan meliputi konsep hukum, norma hukum teknis, figure hukum, dan sumber hukum.<sup>44</sup>

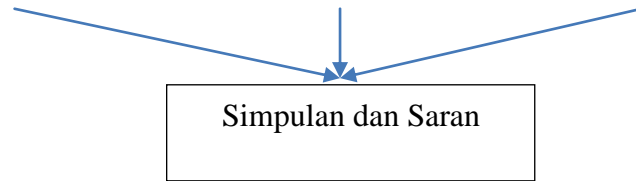
---

<sup>43</sup> Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, h. 213.

<sup>44</sup> Philipus M. Hardjon, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Makalah, (Surabaya: Fakultas Hukum Unair, 1994), h. 3-4.

### 1.7 Kerangka Alur Pikir Disertasi





## 1.8 Sistematika Penulisan

Penulisan ini terdiri dari enam Bab, dan setiap bab tersusun lagi menjadi subbab untuk memperjelas ruang lingkup penelitian dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan; memuat latar belakang masalah yang mengidentifikasi isu hukum utama yang mengakibatkan terjadinya empat problematika yaitu problematika filsafat, problematika teoritis, problematika yuridis dan problematika sosiologis. Berdasarkan hal tersebut maka disusun rumusan masalah yang mengarahkan penelitian, tujuan, manfaat dan ruang lingkup pembahasannya. Metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode doktrinal atau metode hukum normatif. Dilakukan pengumpulan bahan hukum, pengolahan, pendekatan dalam penelitian hukum dan analisis bahan hukumnya.

Bab II; tentang kerangka teori dan kerangka konseptual yang digunakan dalam penelitian sebagai landasan menganalisis disertasi ini.

Bab III; tentang ruang lingkup hakikat dalam pendekatan berunsur filsafat untuk mengkaji dengan pendekatan renungan kritis dalam rangka cinta kebijaksanaan, melalui penyelidikan dan pengetahuan segala hakikat yang melalui akal budi/akal sehat mengenai apa hakikat segala yang ada, asal-usul, sebab musabab dan hukumnya dari PTSL dalam rangka pendaftaran tanah sistem publikasi positif (ontologi). Ciri berpikirnya yaitu menyeluruh, mendasar dan memilih spekulasi yang risikonya dipertimbangkan paling kecil dampaknya.

Bab IV; tentang ruang lingkup bagaimana karakteristik dari PTSL dalam rangka pendaftaran tanah sistem publikasi positif (epistemologi).

Bab V; tentang ruang lingkup politik hukum PTSL ke depannya dan usulan konsep dalam rangka pendaftaran tanah sistem publikasi positif (aksiologi).

Bab VI Penutup, memuat tentang Simpulan dan Saran. Simpulan yaitu hasil dari pembahasan atau jawaban atas rumusan masalah dan tujuan dilakukannya



penelitian ini. Adapun Saran lebih dikhususkan pada tindakan lanjutan yang realita atas simpulannya berupa rekomendasi bagi pemangku kebijakan Kementerian ATR/BPN.

## BAB II

### KERANGKA TEORITIS DAN KERANGKA KONSEPTUAL

#### 2.1 Kerangka Teori

##### 2.1.1 Teori Kepastian Hukum

Hukum harus didirikan dengan tegak dan dijalankan. Setiap orang menginginkan dapat dilaksanakannya hukum atas terjadinya pelanggaran hukum dalam peristiwa nyata. Pengaturan kedudukan hukum berlaku untuk mewujudkan kepastian yang hakikatnya agar dalam praktek tidak boleh menyimpang dari azas “*fiat justitia et prereat mundus*” (meski dunia akan runtuh hukum harus tetap didirikan tegak.<sup>45</sup> Lebih lanjut Soedikno Mertokusuma, menjelaskan kepastian hukum itu sebagai pengayoman justitiablen yaitu perlindungan yang dapat dibenarkan dalam hukum atas perbuatan otoriter, mengandung makna bahwa seseorang akan mendapatkan sesuatu yang diinginkan dalam keadaan tertentu.

Masyarakat membutuhkan adanya kepastian hukum sebab dengan terselenggaranya kepastian hukum masyarakat akan lebu tertib, sehingga hukum berfungsi mewujudkan kepastian hukum dengan tujuannya adalah ketertiban rakyat.<sup>46</sup> Menurut Mochtar Kusumatmadja dan Arief B. Sidarta,<sup>47</sup> adanya keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian, karena dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukannya dalam kehidupannya dalam bermasyarakat. Menurut Van Apledoorn,<sup>48</sup> keadilan menuntut kepada setiap orang diberikan sesuai dengan bagiannya (“*suum cuique tribuere*”) sebaliknya penciptaan kepastian hukum terutama dalam peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan nilai tatanan kehidupan kesejahteraan rakyat dan juga ketertiban rakyat, mengetahui situasi kondisi kepastian hukum bagi rakyat Indonesia dibidang agraria atau pertanahan baik sebelum dan sesudah berlakunya UUPA. Adapun sebelum berlakunya UU 5/1960 UUPA adalah sebagaimana

---

<sup>45</sup> Sudikno Mertokusuma, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1999), h. 145.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Mochtar Kusumatmadja dan Arief Bernard Sidarta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 2000).

<sup>48</sup> Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum, Terjemahan dari Inleiding Tot De Studie Het Nederlandse Recht oleh Oetarid Sadino*, (Jakarta: Pradnya Paramita, Cetakan Keduapuluh empat, 1990), h.12

dimaksud dalam A. Konsideran pada Bagian Menimbang, antara lain pada butir: hukum agraria sebelum UU 5/1960 UUPA mempunyai sifat dualisme hukum, berlakunya hukum agraria yang berdasarkan hukum barat dan juga hukum adat.

Hukum agraria penjajahan bagi rakyat Indonesia asli, sama sekali tidak menjamin kepastian hukum. Butir I. A. PENJELASAN UMUM dalam tujuan UU 5/1960 UUPA, antara lain berkaitan dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah sebelum berlakunya UU 5/1960 UUPA yaitu belum terdapat pemberian jaminan kepastian hukum bagi rakyat Indonesia asli disebabkan masih berlakunya dualisme hukum tanah. Menurut Boedi Harsono<sup>49</sup>, pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan membutuhkan tersedianya perangkat hukum tertulis lengkap, jelas dan dilaksanakan secara konsisten serta penyelenggaraan pendaftaran yang efektif.

Bagi tanah-tanah hak barat tersedia hukum yang tertulis dan lengkap; hukum inipun terkodifikasi dalam suatu undang-undang yang mudah diperoleh serta telah telah mengalami studi oleh ilmu pengetahuan dan penerapan yurisprudensi yang cukup lama. Sebaliknya bagi sebagian besar tanah yang dimiliki dengan hak-hak adat, jenis hukumnya tidak tertulis. Hal tersebut berakibat idak mudah diketahui isinya, apalagi khususnya bagi orang-orang yang berasal dari luar masyarakat hukum adat yang bersangkutan.<sup>50</sup>

Berkaitan dengan tujuan hukum, antara hubungan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan sering terjadi ketidaksesuaian. Hal ini dalam teori hukum sebagai antinomi, terjadi situasi kondisi konflik antara satu dengan yang lain tetapi ketiganya sama-sama saling membutuhkan tidak bisa dipilah-pilah. Lebih lanjut permasalahan ini disebabkan terdapat kecondongan antara tujuan hukum yang berorientasi hanya pada kepastian hukum dan keadilan saja. Berakibat eksistensi kemanfaatan hukum tersingkirkan, demikian juga situasi kondisi kebalikannya.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Djambatan: Jakarta, Edisi 2008), h. 69

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Margono, *Asas Keadilan, Kemanfaatan dan Kepastian Hukum Dalam Putusan Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019), h. 39-40.

Kepastian hukum yang berkeadilan dapat berpedoman sesuai teori yang dikemukakan oleh Van Apeldoorn, keadilan tidaklah merupakan penyamarataan. Keadilan tidaklah mengandung makna bahwa setiap orang mendapatkan porsi yang sama.<sup>52</sup> Berlandaskan hal-hal tersebut di atas, Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam rangka Pendaftaran Sistem Publikasi Positif adalah harus menjamin kepastian hukum yang bercermin pada keadilan dan kemanfaatan hukum.

### 2.1.2 Teori Perlindungan Hukum

Asas perlindungan hukum rakyat atas perbuatan pemerintah berpijak dan berasal dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia. Asal konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia mengacu sejarahnya di barat, dipandu pada penyekatan dan penepatan kewajiban bagi rakyat dan pemerintah.<sup>53</sup> Satjipto Rahardjo menerangkan,<sup>54</sup> perlindungan hukum adalah menyiapkan perlindungan hak asasi manusia yang telah dirugikan orang lain dan pengayoman tersebut dilaksanakan oleh hukum.

Menurut Philipus M. Hadjono<sup>55</sup>, membedakan dua jenis sarana perlindungan hukum berkaitan dengan perlindungan hukum bagi masyarakat, yaitu:

1. Sarana Perlindungan Hukum Preventif, yaitu subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definit, bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa.
2. Sarana Perlindungan Hukum Represif, yaitu perlindungan hukum yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh pengadilan umum dan pengadilan administrasi di Indonesia termasuk

---

<sup>52</sup> Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu. Terjemahan dari Inleiding Tot De Studie Het Nederlandse Recht oleh Oetard Sadno*. (Jakarta: Pradnya Paramita, Cetakan kedua puluh empat), 1990, h.12

<sup>53</sup> Philipus M. Hadjono, *Perlindungan Rakyat Bagi Rakyat di Indonesia (sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), h. 38

<sup>54</sup> Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti), h. 53

<sup>55</sup> Philipus M. Hadjono, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), h. 2.

kategori perlindungan hukum ini. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Hal ini dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

Era kolonial Pemerintahan Hindia Belanda dengan diberlakukannya “*Domein Veklarig*” pada Tahun 1870 secara umum tanah-tanah berdasarkan hukum adat yang sebagian besar tidak tertulis tidak ada jaminan perlindungan hukum baik dari berkaitan dengan hak kepemilikannya maupun pendaftaran tanahnya, permasalahan ini berlangsung terus selama hampir seratus tahun sampai dengan diundangkan UU No.5 Th.1960 (UUPA).

Era kemerdekaan sejak berlakunya UUD 1945 dan amandemennya berkaitan dengan perlindungan hukum yang mendasar adalah sebagai telah diatur dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 dan berkaitan dibidang keagrariaan, sumber daya alam termasuk tentunya bagiannya bidang pertanahan berdasarkan Pasal 33 ayat (3) sebagaimana telah diuraikan di atas. Berkaitan dengan perlindungan hukum bagi pendaftaran tanah atas kepemilikan tanah rakyat penduduk asli yang tunduk pada hukum adat pun telah diatur berdasarkan Pasal 19 UUPA, jaminan kepastian hukum diselenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Pelaksanaannya berdasarkan PP No. 10 Th 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diganti dan dicabut berdasarkan PP No.24 Th. 1997 yang telah mengakomodir terhadap tanah-tanah bekas milik adat.

Berdasarkan uraian tersebut atas, berlandaskan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menjadi terwujudnya Pendaftaran Sistem Publikasi Positif ke depannya harus memenuhi pendekatan unsur perlindungan hukum. Terutama bagi pemegang hak atas tanah, termasuk masyarakat hukum adat atau masyarakat adat seseuai ketentuan perundang-undangan selaku pemegang hak tanah ulayat atau dengan nama lainnya yang sejenis, pemegang hak tanggungan dan pemilik tanah sebenarnya yang menjadi kehilangan haknya karena telah diterbitkan sertifikat menjadi milik pihak lain juga perlu mendapatkan perlindungan hukum, sepanjang ia memenuhi syarat untuk diberikan ganti rugi dari nilai tanahnya oleh

lembaga asuransi.

### 2.1.3 Teori Keadilan

Kata “adil” adalah antara lain: sama berat, tidak berat sebelah, berpihak/berpegang pada pihak yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang, sedangkan kata “Keadilan” adalah sifat (perbuatan, perlakuan dan sebagainya) yang adil.<sup>56</sup> Nilai Keadilan yang bertendens hukum antara lain terdapat dalam Al-Quran: Surat An-Nisa ayat (58) dengan terjemahannya (“Sesungguhnya "ALLAH memerintahkanmu memberikan amanat kepada yang berhak menerimanya. Hal bermakna jika kamu menetapkan hukum diantara manusia sepatutnya kamu memutuskan dengan adil. Sungguh ALLAH sebenar-benar yang pemberi pembelajaran kepadamu. Sungguh, ALLAH Maha Mendengar, Maha Melihat”).<sup>57</sup>

Aristoteles<sup>58</sup> dalam bukunya “*Ethica*”, mengklasifikasikan arti kata ‘adil’ menurut hukum kodrat/alam dan arti kata ‘adil’ menurut undang-undang atau hukum positif. Hukum alam/kodrat berlaku universal, hal ini dimana-mana sama bebas dan dari keinginan, pendapat dan perbuatan manusia. Mengandung makna keadilan menurut hukum kodrat/alam yaitu keadilan yang bersifat objektif dan bebas nilai. Hukum kodrat/alam terdiri juga dari hukum yang tidak tertulis. Misalnya, pembunuhan, pemerkosaan, pencurian, penipuan, pemerasan, penyiksaan menurut hukum alam/kodrat termasuk tindakan terlarang atau tercela. Perbuatan-perbuatan itu melanggar hukum kodrat/alam. Jadi, walaupun tidak terdapat undang-undang yang melarangnya, namun dimanapun terjadi, kapanpun dan bagi siapapun pelakunya itu adalah terhina.

Berlainan dengan hukum kodrat/alam, menurut Aristoteles<sup>59</sup>, hukum positif harus dengan tegas diatur secara tertulis dalam bentuk peraturan perundangan bahwa tindakan itu dilarang atau disuruh. Unsur subjektivitasnya

<sup>56</sup> <http://kbbi>, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Dalam Jaringan, Edisi III*, (Jakarta: Kemen. Dik.Bud, Hak Cipta Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, 1999).

<sup>57</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an Bayan*, (Jakarta: C.V. Bayan Qur'an, 2009), h. 87.

<sup>58</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum, Suatu Pengantar Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, (Surabaya: LaksBang Justita, Cetakan IV, 2014), h. 242-243.

<sup>59</sup> *Ibid*, h. 243.

di sini sangat besar, misalnya perjudian, kolusi, nepotisme, upeti. Hubungan eksistensi antara hukum kodrat/alam dengan hukum positif yaitu meletakkan hukum kodrat/alam lebih tinggi eksistensinya di atas hukum positif.

Lebih lanjut Aristoteles<sup>60</sup> menjelaskan, hukum kodrat/alam yaitu untuk menjiwai hukum positif, artinya jika hukum positif diorientasikan dari hukum alam, berlawanan dengan hukum kodrat/alam tersebut, maka hukum positif seharusnya batal demi hukum atau dapat dibatalkan. Sifat hukum kodrat/alam tidak revolusioner, sekaligus juga tidak reaksioner terhadap hukum positif. Hukum kodrat/alam membawa kelayakan, kepatutan sekaligus melunakkan suatu ketentuan umum yang terdapat dalam setiap produk hukum positif.

Adapun Sudikno Mertokusumo<sup>61</sup>, mengartikan keadilan sebagai penilaian terhadap perbuatan seseorang terhadap orang lain dengan memakai norma tertentu sebagai ukurannya. Menurut Satjipto Rahardjo<sup>62</sup> yang mengutip dari John Rawls, keadilan itu adalah fairness yang mengandung asas-asas bahwa orang-orang yang merdeka dan rasional berkehendak untuk mengembangkan kepentingannya. Berkaitan dengan hal tersebut harus didapatkan eksistensi yang sama pada saat memulainya dan itu merupakan syarat yang fundamental bagi mereka yang memasuki perhimpunan yang mereka kehendaki. Keadilan adalah suatu kebijakan politik yang aturan-aturannya menjadi dasar dari peraturan negara dan aturan-aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang menjadi hak.

Adapun berkaitan dengan Filsafat Pancasila, nilai keadilan berdasarkan Sila ke-5 Pancasila yaitu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Menjiwai Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menjadi pedoman dibidang agraria, termasuk pertanahan dan tata ruang sebagai bagian dari hak menguasai negara diatur dalam Pasal 2 UU 5/1960 UUPA. Demikian juga Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam rangka Pendaftaran Sistem Publikasi Positif harus memenuhi pendekatan unsur keadilan. Bukan hanya bagi pemilik atau pemegang hak atas tanah bersertifikat, tapi juga bagi pemilik tanah sebenarnya atau masyarakat hukum adat atau masyarakat yang berdasarkan ketentuan peraturan

---

<sup>60</sup> *Ibid*, h. 243.

<sup>61</sup> Sudikno Mertokusumo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000) h.71-72.

<sup>62</sup> Satjipto Rahardjo, *op.cit*, h.164

perundang-undangan yang berlaku selaku pemegang hak tanah ulayat atau nama lain yang sejenis yang telah kehilangan hak atas tanahnya karena telah diterbitkan sertifikat menjadi milik pihak lain, sepanjang ia memenuhi syarat untuk diberikan ganti rugi dari lembaga asuransi.

#### 2.1.4 Teori Utilitarianisme

Keberadaan utilisme atau utilitarianisme sebagai sanggahan dari tanda-tanda ketidakjelasan keabstrakan dan metafisik dari filsafat hukum dan politik pada abad ke-18. Aliran ini menempatkan asas kemanfaatan sebagai tujuan hukum. Kata kemanfaatan disinonimkan sebagai kebahagiaan. Mengandung arti berupa baik jelek atau sudah adil atau belumnya suatu hukum, bersandar pada hukum itu sudah mempersembahkan kebahagiaan atau belum kepada manusia.<sup>63</sup>

Menurut Lili Rasyidi<sup>64</sup>, aliran utilitarianisme yang diprakarsai oleh tiga tokohnya secara berurutan pada era abad 16 sampai dengan era abad 17 (sekitar Tahun 1740-1890). Kesatu, Jeremy Betham, kedua, Stuard Mill dan ketiga, Rudolf von Jhering. Berprinsip bahwa manusia akan berbuat terus agar memperoleh kebahagiaan seoptimal mungkin dan meminimalkan kesengsarannya, indikatornya berupa bermanfaat atau menyengsarakan. Akibatnya variabel produk hukum undang undang yang berpengaruh pada besarnya kebahagiaan bagi sebagian banyak rakyatnya, maka dapat diberikan penilaian selaku produk hukum yang mencapai sasaran sebagai parameter keberhasilannya.

Paham ini sebenarnya dapat juga di tempatkan menjadi bagian hukum positif dengan alasan pada kesimpulannya aliran ini tujuan hukumnya juga menciptakan ketertiban rakyat, selain juga bertujuan memberikan manfaat sebanyak-banyaknya kepada mayoritas warga masyarakat. Adapun substansinya hukum adalah sebagai penggambaran dari pemerintah yang sinonim merupakan perintah sang penguasa, sehingga tidak hanya sebagai penggambaran dari ratio

---

<sup>63</sup> Sukarno Aburaere dan Muhadar, *Filsafat Hukum, Teori Praktek*, (Depok: Prenadamedia Grup, 2018), h. 111.

<sup>64</sup> Lili Rasyidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2001), h. 64.



semata saja. Demikian juga Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam rangka Pendaftaran Sistem Publikasi Positif yaitu menjamin kepastian hukum yang bermanfaat bagi mayoritas rakyat.

Teori Manfaat Hukum yang sesuai dengan PTSL dalam penelitian ini adalah dipilih Teori Utilitarian dari John Stuart Mill. Pertama, hal ini karena Mill berpijak pada ruang lingkup watak sosial yang menempatkan keberadaan kebahagiaan (*happiness*) selaku norma etis adalah kebahagiaan semua orang yang ikut serta terkait dalam suatu peristiwa/kejadian. Suatu perbuatan itu keberadaannya dinilai baik jika *happiness* melewati *unhappiness* yaitu kebahagiaan semua orang yang ikut serta dinilai berdasarkan metode yang sama. Hal ini sebagai keunggulan dari Teori Mill jika disandingkan dengan Teori Bentham yang hanya mengedepankan ruang lingkup watak individual.

Kedua, selain itu, itu Teori John Stuart Mill beranggapan bahwa kenyamanan/kenikmatan memiliki masing-masing tingkatan kualitas tidak bisa disetarakan, contoh: kebahagiaan/kesenangan seperti yang dikemukakan oleh Aristoteles adalah lebih berkualitas dipadankan dengan kebahagiaan/kesenangan orang bodoh. Menurut teori Bentham bahwa kenyamanan/kenikmatan itu esensinya berkualitas sepadan, yang menjadikan berbeda adalah aspek dari kuantitasnya saja.<sup>65</sup> Adapun Teori manfaat ini telah menjiwai Pasal 19 ayat 3 dan 4 UU 5/1960 UUPA sebagai dimaksud pada latar belakang tersebut di atas adalah:

1. Pendaftaran tanah diselenggarakan berdasarkan pertimbangan teori manfaat berupa situasi dan kondisi Negara, masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi dan kemungkinan manfaat penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Menteri ATR/BPN), seperti halnya PRONA, Pendaftaran Tanah Sistematis (Ajudikasi) Lintas Sektoral, dan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
2. Pembiayaan pendaftaran tanah berdasarkan pertimbangan mayoritas dari teori manfaat yaitu bagi rakyat yang tidak mampu dibebaskan atau dibiayai oleh

---

<sup>65</sup> *Ibid*, h.267.

Kas Keuangan Negara, seperti PRONA, Pendaftaran Tanah Sistematis (Ajudikasi), Lintas Sektoral dan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

### 2.1.5 Konsep Perbandingan Hukum

Difinisi perbandingan hukum,<sup>66</sup> menurut Peter de Cruz yaitu: “*describe the systematic study of particular legal traditions and legal rules on a comparative*”, ilmu pengetahuan yang memaparkan secara jelas dan terperinci analisis yang sistematis atas beragam pranata hukum dan ketentuan hukum terpilih dengan memakai tumpuan berdasarkan perbandingan. Tidak bisa dipungkiri, era Abad Dua puluh satu ini sebagai masa beraneka ragamnya hukum yaitu sudah menyingkirkan aliran monisme,<sup>67</sup> bahkan banyak para pakar hukum yang memberikan konfirmasi bahwa Abad Dua puluh satu ini merupakan masa perbandingan hukum (*the age of comparative law*). Mengandung makna bahwa ilmu ini menjadi sistem ilmu yang mandiri, eksistensinya masih diragukan. Apa bertendens di bawah sistem ilmu lainnya yaitu masih berupa konsep atau metode perbandingan hukum saja, seperti halnya masih banyak para ahli hukum yang meragukannya, penulisan ini masih menganggap perbandingan hukum merupakan konsep atau metode saja.

Berkaitan dengan permasalahan mengenai identitas perbandingan hukum ini adalah tentang ruang lingkup pemahaman epistemologi dan ontologinya sebagai disampaikan Roger Cotterrell.<sup>68</sup> Pertama, pertanyaan-pertanyaan dalam ruang lingkup epistemologis di sini berkaitan dengan tujuan terhadap perbandingan fenomena sosial. Apa ruang lingkup ilmu pengetahuan yang disampaikan dari analisis perbandingan ini?; apa yang membuat pengetahuan ini menjadi valid?.

Kedua, pertanyaan-pertanyaan ontologis berkaitan dengan apa yang mesti dibandingkan, apa yang diakui menjadi entitas yang patut dibandingkan atau bertitik pusat pada empiris yang cocok untuk penelitian. Ruang lingkup dalam

---

<sup>66</sup> Peter de Cruz, *Comparive Law in a Changing World*, Ed. II, h. 3 (London dan Sydney: Cavendish Publishing Limited, 1999), h.3.

<sup>67</sup> Ratno Lukito, *Perbandingan Hukum, Perdebatan Teori dan Metode*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Cetakan kedua 2019), h.2.

<sup>68</sup> *Ibid*, h.3-4.

perbandingan hukum, titik pusat itu bisa jadi, contohnya, bermacam-macam aturan atau lembaga hukum; atau gaya hukum, tradisi dan budaya atau permasalahan sosial yang dikaji hukum atau bahkan bermacam-macam lembaga sosial (misalnya, tentang ruang lingkup keluarga, pewarisan atau proses bisnis) yang diatur secara formil.

Metode analisis perbandingan hukum sebagai dikutip dari Peter de Cruz,<sup>69</sup> lazimnya dijabarkan menjadi delapan tahapan pokok yaitu:

1. Kesatu, melakukan identifikasi atas masalah yang akan dilakukan penelitian (*research questions*).
2. Kedua, melakukan identifikasi atas hukum asing dan keluarga hukum yang terkait.
3. Ketiga, melakukan penetapan atas sumber-sumber hukum yang terkait.
4. Keempat, melakukan pengumpulan data-data hukum yang terkait (*normative checklist*).
5. Kelima, melakukan pengorganisasian data (material) yang sepadan dengan kelompok sistem hukum yang ditelaah, baik itu dalam ruang lingkup filsafat hukum dan juga ruang lingkup ideologinya.
6. Keenam, melakukan penyusunan peta yang bersifat jawaban-jawaban terhadap masalah yang diteliti.
7. Ketujuh, melakukan analisis secara radikal/kritis atas asas-asas hukum sesuai dengan maksud yang esensial.
8. Kedelapan, melakukan penyusunan mengenai kesimpulan dari riset yang dikerjakan”.

Menurut Ratno Lukito,<sup>70</sup> Golongan metode penelitian hukum empiris sudah seharusnya mengikuti langkah metode analisis tersebut. Dimulai dari tahapan akademik pertama yaitu pada pentapan judul/topik penelitian sampai dengan proses akhir, pengambilan kesimpulan secara teliti. Bertujuan agar produk akhirnya diharapkan penemuan baru berupa pengetahuan atas subjek yang dianalisis. Mengapa? hal ini disebabkan hukum diamati selaku fenomena

---

<sup>69</sup> Esin Orucu, *The Enigma of Comparative Law: Variations on A Theme for the Twenty-first Century*. (Nederland: Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publisher, 2004), h.60.

<sup>70</sup> Ratno Lukito, op.cit., h.92.

konteks sosial yang terpilih. Penelitian empiris ini mewajibkan untuk menghubungkan fenomena normatif dalam ruang lingkup sosialnya agar bertambah menjadi komprehensif. Analisis perbandingan hukum empiris tidak melakukan pemecahan antara substansi hukum yang berbeda, namun jua melakukan perbandingan diantara dua atau lebih dari unsur-unsur di luar ruang lingkup hukum yang mempengaruhinya.

Metode penelitian hukum normatif (doktrinal), juga menurut Ratno Lukito,<sup>71</sup> ruang lingkungnya dibatasi pada aspek normatif saja. Metode penelitian ini hanya memakai paling banyak enam tahapan yang memang dibutuhkan yaitu ruang lingkup membatasi diri pada tahapan melakukan identifikasi dari aspek-aspek yang sama dan yang berbeda dari bahan hukum yang dilakukan sebagai objek penelitiannya. Metode penelitian hukum normatif secara mudah untuk membimbing sang peneliti untuk melakukan data yang sama dan data yang berbeda. Mengandung makna, penelitian ini hanya membimbing sang peneliti diperolehnya informasi dasar/data yang sudah diproses dengan dianalisis dari hasil perbandingan hukum tersebut, sesudahnya maka terserah kepada para pakar lainnya untuk mengelolanya menjadi rancangan informasi yang final.

Penelitian hukum dengan penelitian hukum normatif ini bersifat menjadi lebih simple dan efisien, bagi peneliti harus stop saat titik pertemuan materi persamaan dan perbedaan hukum telah diperoleh tanpa diperlukan lagi tindakan spekulatif proses penemuan korelasi bahan hukumnya dengan faktor-faktor dari data non hukum. Kesimpulan tetap diambil bersumber dari materi yang terbatas dari penjelasan persamaan dan perbedaan bahan hukum yang diperbandingkan tersebut, bukan bersumber dari hal-hal yang bersifat spekulatif. Seperti Puisi “*The Road Not Taken*” karya Robert Frost bahwa kita tidak bisa menjalani kedua metode penelitian hukum yang jelas tidak sama tersebut, sehingga harus memilih satu metode penelitian hukum yang tepat sesuai dengan pilihan bagan alir yang sudah kita di awal penelitian, sampai akhir tujuan penelitian.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Ratno Lukito, *op.cit.*, h.95.

<sup>72</sup> Ratno Lukito, *Perbandingan Hukum, Perdebatan Teori dan Metode*, (Yogyakarta: Gadjah

Satu hal mendasar yang harus digaris bawahi sebagai asas, kedua metode penelitian hukum tersebut tetap menunjukkan pemahaman yang komprehensif tentang hukum itu sendiri, sehingga sang peneliti memperoleh pemahaman yang mendasar tentang fenomena hukum yang diteliti. Terlepas apa fenomena hukum itu dari sudut persepektif hukum dari teori yang berbeda yaitu teori kaca (*mirror theory*) yang digunakan dalam ruang lingkup metode penelitian hukum normatif dan teori fungsi sosial (*social function theory*) dalam ruang lingkup metode penelitian hukum empiris.<sup>73</sup>

Berkaitan dengan judul penelitian ini tentang pendaftaran tanah adalah merupakan bagian dari layanan publik, sehingga merupakan bagian dari induk hukumnya yaitu Hukum Administrasi Negara yang sebagai salah satu bagian dari sumber hukum induk yaitu Hukum Publik. Perbandingan Hukum Administrasi Negara yaitu sebagai tindak lanjut dari materi kuliah Hukum Administrasi Negara.<sup>74</sup> Adapun tujuan mempelajarinya sebagai dikutip dari Christine S.T. Kansil antara lain ialah:<sup>75</sup>

1. Untuk memahami landasan hukum daripada administrasi dari suatu Negara.
2. Untuk mengetahui tindakan-tindakan administrative dari tiap pejabat administrasi negara akan berbeda dari satu Negara dengan Negara yang lain bergantung pada sistem politik yang berlaku pada Negara itu.
3. Untuk mengetahui struktur organisasi tiap Negara yang diperbandingkan sehingga diketahui jenis organisasi yang dilaksanakan Negara tersebut.
4. Untuk mengetahui tentang penetapan dan pelaksanaan wewenang dari pertanggung jawaban dari masing-masing pemerintahan departemen dari Negara tersebut.
5. Untuk mengetahui tipe kepemimpinan aparatur administrasi Negara baik tingkat atas maupun tingkat dibawahnya.
6. Untuk mengetahui sistem pengawasan dalam bidang legislatif, eksekutif

---

Mada University Press, Cetakan kedua 2019), h. 95.

<sup>73</sup> Ratno Lukito, *ibid.*, h.92.

<sup>74</sup> Christine.S.T. Kansil, *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2014), h. x.

<sup>75</sup> *Ibid*, h. x-xi.

administratif dan yudikatif diperbandingkan dari negara yang satu dengan negara yang lain.

7. Sedangkan maksud dari usaha mempelajari Perbandingan Hukum Administrasi Negara, ialah untuk mencari persamaan dan perbedaan sistem Administrasi Negara Republik Indonesia dengan negara-negara lain tertentu. (RI – Amerika Serikat, RI – Inggris, RI – Malyasia dan lain-lain).

## **2.2 Kerangka Konseptual**

### **2.2.1 Pendaftaran Tanah**

Topik pendaftaran tanah adalah proses pencatatan kepentingan yang diakui secara hukum atas tanah berkaitan dengan kepemilikan dan/atau penggunaan. Istilah 'pendaftaran' mengacu pada proses aktif, di mana hasilnya harus disebut 'daftar' dan organisasi yang melakukan ini 'pendaftaran'.<sup>76</sup>

Menurut McLaughlin/Nichols,<sup>77</sup> pendaftaran tanah pada dasarnya yaitu rekaman pencatat sebagai tempat yang bisa diharapkan guna memkonfirmasi pengetahuan yang up to date tentang peristiwa atau perbuatan hukum setelah terjadi, disebabkan hal tersebut relatif tetap dan tidak bisa diganti. Peralatan itu tidak kuat atas variasi tidak terukur. Pendaftaran tanah, bisa dilukiskan sebagai 'proses perekaman catatan yang merupakan suatu keharusan (baik itu kepemilikan dan/atau juga penggunaannya) yang eksistensinya dikokohkan dalam hukum atas tanah. Perbedaan dfinisi keduanya. Pendaftaran tanah adalah proses perekaman catatan kepentingan yang dlegalkan secara yuridis (ruang lingkup kepemilikan dan/atau penggunaan) atas tanah. Kadaster adalah perekaman pencatatan legal informasi berkaitan dengan objek bidang tanah, memuat uraian detail batas, kepemilikan, penggunaan, dan besaran nilainya.

Menurut Zevenbergen,<sup>78</sup> Pendaftaran tanah biasanya mengacu pada pendaftaran yang sebagian besar sah, di mana orang dapat melihat siapa (yang seharusnya) memiliki beberapa properti nyata. Biasanya berisi semua dokumen

---

<sup>76</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, (Netherlands: Nederlandse Commissie voor Geodesie (NCG), Delft, 2002), p. 27

<sup>77</sup> McLaughlin, J.D. and Nichols, S.E., *Resource Management: The Land Administration and Cadastral Systems Component*, In: *Surveying and Mapping*, (: No. 2, 1989), p. 81-82

<sup>78</sup> Zevenbergen, loc.cit, p.27

hukum yang relevan mengenai real properti. Istilah ini kurang lebih digunakan secara eksklusif di dunia Anglo-Saxon, meskipun Grundbuch Eropa Tengah mengacu pada konsep yang hampir sama. Dalam beberapa kasus, pendaftaran tanah hanya digunakan untuk 'pendaftaran hak'. Menurut McLaughlin and Nichols,<sup>79</sup>

Pendaftaran Tanah, menurut BAB I Ketentuan Umum Pasal1 angka 1 PP 24/1997 Pendaftaran Tanah adalah sistem yang diselenggarakan oleh Pemerintah terdiri dari lima tahapan proses kegiatan terhadap data fisik dan data yuridis secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, berupa pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan dalam wujud peta dan daftar atas bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun serta pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang hak atas tanahnya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebani di atasnya. Didefinisikan pendaftaran tanah disempurnakan dengan era kekinian yaitu ruang lingkup hak guna ruang baik atas maupun bawah, berdasarkan BAB I Ketentuan Umum Pasal1 angka 1 PP No. 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, selanjutnya disingkat menjadi PP18/2021 HPL, HAT, Sarusun dan Pendaftaran Tanah. Didefinisikan Pendaftaran Tanah adalah sistem yang diselenggarakan oleh Pemerintah terdiri dari lima tahapan proses kegiatan terhadap data fisik dan data yuridis secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, berupa pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan dalam wujud peta dan daftar atas bidang-bidang tanah, ruang atas tanah, ruang bawah tanah dan satuan-satuan rumah susun serta pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang hak atas tanah, ruang atas tanah, ruang bawah tanah yang telah mempunyai hak dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebani di atasnya.

### **2.2.2 Pendaftaran Tanah Pertama Kali**

Pendaftaran tanah pertama kali adalah pelaksanaan dari pendaftaran tanah

---

<sup>79</sup> McLaughlin and Nichols, loc.cit, p.81-82 Footnote 1

yang melakukan kegiatan dalam ruang lingkup pendaftaran dari tanah yang belum bersertipikat menjadi bersertipikat, baik melalui pendaftaran sporadik (inisiatif dari pemohon) maupun sistematis (inisiatif dari Pemerintah).<sup>80</sup> Pendaftaran tanah pertama kali adalah kegiatan pendaftaran hak sebagai tindak tandaklanjut dari tindakan penetapan hak baik berdasarkan undang undang maupun penetapan pemerintah guna penerbitan sertipikatnya.<sup>81</sup>

Menurut Widarbo,<sup>82</sup> Pertama, berdasarkan undang-undang yaitu koversi sebagai diatur dalam Buku II Ketentuan Konversi, yaitu hak lama (tanah hak milik adat) sedang bekas hak barat sudah menjadi Tanah Negara, menjadi ruang lingkup hak-hak baru bersama dengan Tanah Negara lainnya berdasarkan peraturan pemerintah yaitu berlandaskan surat keputusan pejabat tata usaha negara di jajaran Kementerian ATR/BPN, baik pemberian hak baru, perpanjangan hak dan pembaruan hak. Adapun pendaftaran tanah menurut BAB I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 9 PP 24/1997 Pendaftaran Tanah, pendaftaran tanah untuk pertama kali yaitu tindakan layanan pendaftaran tanah yang dilaksanakan bagi obyek tanah yang belum bersertipikat berdasarkan PP 10/ 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau PP 24/1997 ini.

### **2.2.3 Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap**

Pendaftaran tanah sistematis lengkap atau disebut PTSL adalah ruang lingkup pendaftaran tanah pertama kali dilengkapi dengan pemetaan bidang tanah bersertipikat yang belum terpetakan, produknya berdasarkan tipologi menjadi empat kluster; Kluster 1, pendaftaran hak atas bidang tanah yang belum bersertipikat, Kluster 2, belum dapat didaftarkan karena masih merupakan objek kasus pertanahan, Kluster 3 objek bidang tanah baru terdaftar dalam wujud peta bidang tanah (PBT) dengan klasifikasi tertentu dan Kluster 4 objek bidang tanahnya sudah bersertipikat tapi belum *landing* (terpetakan pada peta

---

<sup>80</sup> Koes Widarbo, *Belajar Bersama Pendaftaran Tanah*, (Yogyakarta: dalam jaringan, 2022),<https://you.tube/yrU12F4F9cc?feature=share>.

<sup>81</sup> Koes Widarbo, *Modul Laboratorium Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah I* (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Purnama Nasional, 2022).

<sup>82</sup> Koes Widarbo, *Modul Laboratorium Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah II* (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Purnama Nasional, 2023).



pendaftaran tanah digital) pada Kegiatan Komputerisasi Pertanahan (KKP), tersentralisasi secara nasional dari Kementerian ATR/BPN (Pusat Data dan Informasi/Pusdatin).<sup>83</sup>

Adapun PTSL menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, hal ini kemudian disingkat menjadi Permen.ATR/BPN 6/2018 PTSL adalah tindakan layanan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilaksanakan dengan serentak terhadap seluruh objek pendaftaran tanah di setiap wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah kerja desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengannya, meliputi kegiatan pengumpulan data fisik dan data yuridis atas satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk pendaftarannya.

#### **2.2.4 Sistem Pendaftaran Hak**

Sistem pendaftaran hak adalah sistem pendaftaran tanah yang mendaftarkan setiap hak berasal dari pemberian hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahannya harus dibuktikan dengan suatu akta. Penyelenggaraan pendaftarannya bukan aktanya yang didaftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta hanya merupakan sumber datanya, perubahan-perubahannya yang terjadi kemudian disediakan suatu daftar isian yang dalam Bahasa Inggris disebut register.<sup>84</sup> Pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan, Boedi Harsono<sup>85</sup> menegaskan, Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) dalam sistem pendaftaran hak ia bersikap aktif, sistem ini buku tanah ini disimpan di kantor PPT dan terbuka bagi umum. sertifikat di negara lain menurut Boedi Harsono<sup>86</sup>, hanya terdiri atas salinan register dan hanya menunjukkan data yuridis pada saat sertifikat dibuat bagi pemegang haknya.

---

<sup>83</sup> Koes Widarbo, *Materi Kuliah Pendaftaran Tanah, Rangkuman Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tahun 2020-2023*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Mata Kuliah Praktek Pendaftaran Tanah, 2023).

<sup>84</sup><sup>84</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, Edisi 2008), h.77

<sup>85</sup> *Ibid*, h.78.

<sup>86</sup> *Ibid*, h. 78

Menurut Widarbo,<sup>87</sup> pendaftaran hak adalah kegiatan pendaftaran tanah sebagai tindak lanjut kegiatan konversi hak milik adat, penetapan hak dan pemeliharaan data. Pertama. Pendaftaran hak sebagai tindak lanjut ketentuan konversi hak milik adat berdasarkan undang-undang yaitu Ketentuan Koversi Buku II UU 5/1960 UUPA Pasal II, menjadi hak milik sepanjang subjek memenuhi syarat dan mempunyai hubungan hukum. Kedua, pendaftaran hak sebagai tindak lanjut penetapan hak berdasarkan Penetapan Pemerintah yaitu dengan Surat Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara di jajaran Kementerian ATR/BPN, baik pemberian hak baru, perpanjangan hak dan pembaruan hak atas tanah. Ketiga, pendaftaran hak dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah.

### 2.2.5 Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia,<sup>88</sup> arti kata dari *publikasi* adalah pengumuman atau penerbitan. Berkaitan di sini adalah berkaitan dengan penyiaran atau penerbitan atas daftar-daftar pendaftaran tanah. Henssen menjelaskan,<sup>89</sup> Prinsip publisitas mempunyai maksud yaitu daftar-daftar yuridis tersebut *tidak tertutup* bagi kontrol publik, dan pula bahwa realitas yang dipublikasikan bisa dikonfirmasi sedikit-dikitnya betulnya oleh pihak ketiga beritikad baik, sehingga bisa dijamin oleh undang-undang.

Menurut Boedi Harsono,<sup>90</sup> sistem publikasi adalah sistem pengumuman digunakan dalam pendaftaran tanah yang terbuka untuk umum dan sampai sejauh mana kepastian dan perlindungan hukum terhadap produk akhir pendaftaran tanah atau sertifikat bagi pemegang hak atas tanahnya. Adapun berkaitan dengan penggunaan sistem publikasi dengan sistem pendaftaran tanah yang digunakannya terdiri atas:

1. Sistem Publikasi Negatif, berkaitan dengan Sistem Pendaftaran Akta.

<sup>87</sup> Koes Widarbo, *Modul Laboratorium Penetapan Hak dan Pendaftaran II*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2023).

<sup>88</sup> Balai Pustaka, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1999).

<sup>89</sup> Henssen, Jo, *Basic principles of the main cadastral systems in the world*, In: *Modern Cadastres and Cadastral Innovations*, (Delft: FIG Commission 7 and University of Melbourne, Proceedings of the One Day Seminar in Delft on May 16, 1995), p. 7

<sup>90</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, Edisi 2008), h. 81.

## 2. Sistem Publikasi Positif, berkaitan dengan Sistem Pendaftaran Hak.

Sistem publikasi positif adalah negara memberikan jaminan atas keabsahan penyajian datanya. Semua pihak bisa mempercayai penuh informasi dari *output* hasil proses penyajian data dalam register, pihak yang akan membeli objek bidang tanah atau kreditur yang akan memperoleh tanah sebagai jaminan kredit yang akan dikucurkan dananya, tidak perlu kuatir melakukan perbuatan hukum dengan pihak yang namanya terdaftar dalam register sebagai pemegang hak atas tanahnya.<sup>91</sup> Menurut Kemen. PPM/Bappenas<sup>92</sup>, Adapun negara yang menjadi penelitiannya contoh penerapan sistem pendaftaran tanah publikasi positif adalah Inggris, Austria, Australia, Kanada, Malaysia, Hongkong Singapura dan Tanzania.

---

<sup>91</sup> *Ibid*, h. 81.

<sup>92</sup> Kementerian PPM/Bappenas, *Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif di Indonesia*, (Jakarta: Kementerian PPM/Bappenas, Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan, 2016), h.16.



**BAB III**

**HAKIKAT PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP**

**DALAM RANGKA PENDAFTARAN SISTEM PUBLIKASI POSITIF**

**3.1 Pengertian dan Ruang Lingkup Hakikat**

Hakikat,<sup>93</sup> menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah intisari atau dasar atau kenyataan yang sebenarnya (sesungguhnya). Membahas ruang lingkup hakikat maka mau tidak mau bersinggungan dengan tinjauan pendekatan pengantar filsafat. Istilah kata filsafat adalah terjemahan dari *Philosophia*, berasal dari Bahasa Yunani, hasil penggabungan dari dua istilah kata yaitu; *Philo* (*philein*) mempunyai arti cinta dan *Shopia* mempunyai arti kebijaksanaan, jadi mempunyai arti sebagai cinta kebijaksanaan atau *love of wisdom*, sehingga pemikiran, tutur katanya dan tindakannya akan berpedoman pada kebijaksanaan lalu tertuju pada hal kebenaran dan keadilan.<sup>94</sup> Definisi filsafat dikutip dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah: “pengetahuan dan penyelidikan dengan akal budi mengenai hakikat segala yang ada, sebab, asal usulnya dan hukumnya”.<sup>95</sup> Hal ini dapat kiranya dilengkapi menjadi refleksi kritis (renungan) mengenai cinta kebijaksanaan melalui pengetahuan dan penyelidikan dengan akal budi/ akal sehat mengenai hakikat segala yang ada, sebab, asal usulnya dan hukumnya.

Pengertian pokok mengenai filsafat menurut kalangan filosof, adalah sebagai berikut:<sup>96</sup>

1. Usaha spekulatif untuk menampilkan suatu gagasan yang bersistem dan menyeluruh mengenai semua kenyataan.
2. Usaha melaksanakan hakikat dari kenyataan akhir, landasan dan realita.
3. Usaha menetapkan batasan dan penguasaan tentang pengetahuan: asal-

---

<sup>93</sup> Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia VI, Daring*, (Jakarta: Kem.Dik.Bud.Riset dan Teknologi RI, 2016).

<sup>94</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum, Suatu Pengantar Mencari, Menemukan dan Memahami Hukum*, (Surabaya: LakaBang Justitia, 2014), h. 7.

<sup>95</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Perum Balai Pustaka, 1988).

<sup>96</sup> Lorens Bagus, *Kamus Filsafat*, (Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka Utama, 1996), h. 242.

usulnya, hakikat, kesahihnya dan bernilai.

4. Pelacakan yang radikal tentang asumsi-asumsi gagasan gagasan yang diusulkan dari bermacam-macam bidang dari pengetahuan.
5. Spesialis ilmu yang berusaha untuk memberikan pertolongan kepada kita untuk memantau apa yang kita nyatakan dan pantau.

Adapun hakikat secara khusus merupakan bagian ruang lingkup cabang pertama pohon filsafat adalah ontologi. Istilah kata ontologi adalah dari istilah Bahasa Inggris yaitu “ontology”, sedangkan sumber akar dari istilah kata ini dari Bahasa Yunani yaitu dari kata on-ontos (ada- keberadaan) dan dari kata logos (ilmu tentang), ilmu tentang yang ada.<sup>97</sup> Jadi ontologi mempermasalahkan mengenai adanya segala sesuatu yang ada, *ens, being, l’etre*. Contoh, apa itu manusia?, apa itu adil?. Pertanyaan tersebut bisa terjadi pada setiap manusia yang hidup dengan kesadarannya, tetapi menjawabnya juga tidak mudah. Apabila dikaitkan dengan ilmu, apa yang menjadi ada/ being dari ilmu tersebut, contohnya yang terdapat pada ilmu hukum adalah kaidah (norma).<sup>98</sup> Hal ini disebabkan asal usul filsafat hukum berasal dari filsafat etika, mengenai nilai baik-buruk dan benar-salah.

Ontologi adalah salah satu analisis di bidang filsafat yang mengulas tentang keberadaan sesuatu yang bersifat nyata.<sup>99</sup> Contoh tentang ada yaitu saat itu ada pada posisi di titik nol sebelum bergerak dan ketika saat itu pada posisinya berhenti; inilah yang disebut istilah ada. Hakikat atas segala sesuatu letaknya pada adanya dan ukurannya. Hakikat itu kenyataan sebenarnya sesuatu, jadi bukan tentang keadaan yang bersifat sementara, berubah.<sup>100</sup> Menurut Erwin Muhammad,<sup>101</sup> ontologi terdiri dua bagian utama yang penting yaitu metafisika umum dan metafisika khusus. Metafisika umum ruang lingkup kajiannya

---

<sup>97</sup> Idzam Fautanu, *Filsafat Ilmu (Teori dan Aplikasi)*, (Jakarta: Referensi, 2012), h. 120.

<sup>98</sup> Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum, Refleksi Kritis terhadap Hukum dan Hukum Indonesia (dalam Dimensi Ide dan Aplikasi)*, (Depok: P.T. Rajagrafindo, 2016), h.30

<sup>99</sup> Stefanus Supriono, *Filsafat Ilmu*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2013), h.30.

<sup>100</sup> Ahmad Tafsir, *Filsafat Umum (Akal dan Hati Sejak Thales Sampai Capra)*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, Edisi Revisi, 2012), h. 28.

<sup>101</sup> Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum, Refleksi Kritis terhadap Hukum dan Hukum Indonesia (dalam Dimensi Ide dan Aplikasi)*, (Depok: P.T. Rajagrafindo, 2016), h.31

mempertanyakan tentang:

1. apa yang dimaksud dengan sesuatu itu?;
2. bagaimana tentang pengelompokan keberadaan atas sesuatu itu; dan
3. bagaimana tentang sifat keberadaan dari sesuatu itu.

Adapun ontologi hukum (ajaran tentang hal yang ada, *zijnsleer*) adalah penelitian mengenai “hakikat” hukum.<sup>102</sup> Menurut Erwin,<sup>103</sup> ruang lingkup ontologi terdiri dari hakikat hukum, hakikat hukum dari aspek teori dan ideologi negara, mengamati posisi hukum dan regulasi serta isi hukum.

### **3.2 Hakikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagai Implementasi Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atau dapat disingkat PTSL adalah merupakan implementasi dari Pendaftaran Tanah sebagai dimaksud dalam Pasal 19 UU 5/1960 UUPA. Berlandaskan hal tersebut, hakikat PTSL secara teori/konsep adalah merupakan hakikat dari Pendaftaran Tanah. Bab inipun pertama, membahas ruang lingkup sistem pendaftaran tanah dan sistem publikasinya dalam tinjauan teori kepastian hukum, teori keadilan, teori perlindungan hukum, teori kemanfaatan serta metode perbandingan hukum dari negara-negara lain. Pembahasannya dengan analisis pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan sejarah dan pendekatan perbandingan. Khususnya dari empat negara pelopor sistem pendaftaran tanah dan sistem publikasi di dunia yaitu Sistem Jerman, Sistem Torrens (Australia Barat) dan Sistem Inggris. Kedua, berkaitan dengan pembahasan isu hukum yang terkait dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah.

### **3.3 Hakikat Istilah Pendaftaran Tanah dan Kadaster**

Istilah pendaftaran tanah dan kadaster, berdasarkan pendekatan teori kepastian hukum dan pendekatan konseptual, menurut banyak ahli di bidang

---

<sup>102</sup> I Dewa Gede Atmaja, *Filsafat Hukum Dimensi Tematis dan Historis*, (Malang: Setara Pers, 2013), h.12.

<sup>103</sup> Muhammad Erwin, *op.cit.*, h. 136.

pendaftaran tanah dan kadaster di dunia, dengan cara pendekatan penggambaran yang sama, topik pendaftaran tanah dan kadaster adalah sangat terkait erat. Topik pendaftaran tanah adalah proses pencatatan kepentingan yang diakui secara hukum atas tanah berkaitan dengan kepemilikan dan/atau penggunaan. Istilah 'pendaftaran' mengacu pada proses aktif, di mana hasilnya harus disebut 'daftar' dan organisasi yang melakukan ini 'pendaftaran'.<sup>104</sup>

Menurut McLaughlin/Nichols,<sup>105</sup> pendaftaran tanah pada dasarnya yaitu rekaman pencatat sebagai tempat yang bisa diharapkan guna memkonfirmasi pengetahuan yang up to date tentang peristiwa atau perbuatan hukum setelah terjadi, disebabkan hal tersebut relatif tetap dan tidak bisa diganti. Peralatan itu tidak kuat atas variasi tidak terukur. Pendaftaran tanah, bisa dilukiskan sebagai 'proses perekaman catatan yang merupakan suatu keharusan (baik itu kepemilikan dan/atau juga penggunaannya) yang eksistensinya dikokohkan dalam hukum atas tanah. Perbedaan dfinisi keduanya. Pendaftaran tanah adalah proses perekaman catatan kepentingan yang dlegalkan secara yuridis (ruang lingkup kepemilikan dan/atau penggunaan) atas tanah. Kadaster adalah perekaman pencatatan legal informasi berkaitan dengan objek bidang tanah, memuat uraian detail batas, kepemilikan, penggunaan, dan besaran nilainya.

Menurut Zevenbergen,<sup>106</sup> pendaftaran tanah biasanya mengacu pada pendaftaran yang sebagian besar sah, di mana orang dapat melihat siapa (yang seharusnya) memiliki beberapa properti nyata. Biasanya berisi semua dokumen hukum yang relevan mengenai real properti. Istilah ini kurang lebih digunakan secara eksklusif di dunia Anglo-Saxon, meskipun *Grundbuch* Eropa Tengah mengacu pada konsep yang hampir sama. Dalam beberapa kasus, pendaftaran tanah hanya digunakan untuk 'pendaftaran hak. Menurut McLaughlin and Nichols,<sup>107</sup> topik kadaster sebagai catatan resmi informasi tentang bidang tanah,

---

<sup>104</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, (Netherlands:Nederlandse Commissie voor Geodesie (NCG), Delft, 2002), p. 27.

<sup>105</sup> McLaughlin, J.D. and Nichols, S.E., *Resource Management: The Land Administration and Cadastral Systems Component*, (Washington. DC: In Surveying and Mapping No. 2, 1989), p. 81-82

<sup>106</sup> Zevenbergen, loc.cit, p. 27.

<sup>107</sup> McLaughlin and Nichols, loc.cit, p.81-82.



termasuk rincian batas, kepemilikan, penggunaan, dan nilainya; substansi keduanya sama-sama pencatatan berkaitan dengan kepemilikan dan atau penggunaan tanah), biasanya mengacu pada pendaftaran yang didominasi teknis, yang berisi informasi tentang di mana properti terletak, apa batas-batasnya dan seberapa besar itu.

Penggunaan istilah kadaster terutama ditemukan di benua Eropa, di mana ia memiliki makna yang bergeser. Di Belanda sering digunakan untuk seluruh sistem pendaftaran tanah, termasuk daftar akta; di Austria ini dimaksudkan untuk menunjukkan daftar dan peta pajak (dasar), yang berisi persil dengan nama pemilik dan atribut penilaian. Di Eropa Tengah dan Timur digunakan untuk menunjukkan register dengan informasi penilaian teknis (agro) yang sangat rinci; di negara-negara Nordik istilah seperti itu tidak dikenal dalam bahasa lokal.<sup>108</sup> Di sebagian besar dunia Anglo-Saxon istilah itu hampir tidak digunakan, meskipun istilah survei kadaster telah digunakan untuk survei batas-batas properti.

Istilah ini dipromosikan di tingkat internasional oleh “Federation Internationale des Geometry” atau “Federation International Surveyor” (FIG) dalam 'Pernyataan FIG tentang Kadaster',<sup>109</sup> yang berisi uraian berikut: Kadaster biasanya merupakan sistem informasi pertanahan berbasis persil dan terkini yang berisi catatan kepentingan atas tanah (misalnya hak, batasan, dan tanggung jawab). Ini biasanya mencakup deskripsi geometris bidang tanah yang terkait dengan catatan lain yang menjelaskan sifat kepentingan, kepemilikan atau kendali kepentingan tersebut, dan seringkali nilai bidang dan peningkatannya. Ini dapat didirikan untuk tujuan fiskal (misalnya penilaian dan perpajakan yang adil), tujuan hukum (pengangkutan), untuk membantu dalam pengelolaan lahan dan penggunaan lahan (misalnya untuk perencanaan dan tujuan administratif lainnya), dan memungkinkan pembangunan berkelanjutan dan perlindungan lingkungan.

---

<sup>108</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, (Netherlands: Nederlandse Commissie voor Geodesie (NCG), Delft, 2002), p.27

<sup>109</sup> *Ibid.*

Aplikasi yang berbeda dari kadaster yang diberikan dalam kalimat terakhir, juga disebut sebagai kadaster fiskal, yuridis (atau hukum) dan multiguna.<sup>110</sup> (misalnya Dale/McLaughlin 1988: 13, McLaughlin/Nichols 1989: 82). Istilah 'kadaster serba guna' artinya hampir sama dengan istilah 'sistem informasi pertanahan' (LIS). Kadaster yuridis, yang berfungsi sebagai catatan kepemilikan tanah yang diakui secara hukum, terkait erat dengan pendaftaran tanah.<sup>111</sup>

Kadaster biasanya terdiri dari dua bagian; bagian geografis ('peta' atau 'rencana') dan bagian deskriptif ('daftar' atau 'indeks'). Hubungan antara keduanya adalah yang paling penting, dan biasanya diatur melalui apa yang disebut 'pengidentifikasi paket' Sering disebutkan bahwa akar kadaster harus ditemukan dengan perpajakan properti nyata. Tanpa mau mengabaikan banyak (skala kecil) kegiatan yang telah terjadi sebelumnya, perkembangan besar dalam memperkenalkan kadaster (dengan peta) terjadi pada awal abad ke-19. Pada tahun 1807 Napoleon I, Kaisar Perancis, melembagakan kadaster di Perancis dan semua daerah yang pada waktu itu berada di bawah kekuasaannya (sebagian besar Selatan dan Barat benua Eropa), model Perancis ini akan memberikan pengaruh pada perkembangan pendaftaran tanah dan kadaster di dunia. Pada tahun 1817 Francis I, Kaisar Austria, memperkenalkan kadaster yang jauh lebih baik untuk seluruh Kekaisaran Austria-Hongaria, yang pada waktu itu mencakup sebagian besar Eropa Tengah.<sup>112</sup>

Menurut *Meeting of Officials on Land Administration* (MOLA) (1966),<sup>113</sup> Pendaftaran tanah dan kadaster merupakan aspek utama dan penting dalam land

---

<sup>110</sup> Dale, Peter F. and McLaughlin, John D., *Land Information Management, An introduction with special reference to cadastral problems in Third World countries*, (England: Clarendon Press, Oxford, 1988), p.82.

<sup>111</sup> McLaughlin, J.D. and Nichols, S.E., *Resource Management: The Land Administration and Cadastral Systems Component*, (Washington. DC: In *Surveying and Mapping* No. 2, 1989), p. 81-82

<sup>112</sup> Larsson, Gerhard, *Land Registration and Cadastral Systems: tools for land information and management*, (England: Harlow, Essex, Longman Scientific and Technical, 1991), h. 21.; Simons, R.M.J. and Franssen, P.J.M., *Een administratief Kadastraal Informatie Systeem Voor Ontwikkelingslanden [An administrative Cadastral Information System for Developing Countries]*, *Thesis TU* (Geodetic Engineering), (Netherland: Delft, May 1976), h. 111.

<sup>113</sup> MOLA, *Meeting of Officials on Land Administration, Statement on Land Administration*, (Geneva: February 26-27, 1996, <http://www.sigov.si/mola>).

administration (administrasi pertanahan). Administrasi pertanahan sebagai gambaran proses berkaitan dengan tanah dan informasi tentang tanah dikelola secara efisien. Pendaftaran tanah dapat dijelaskan sebagai “proses pencatatan kepentingan yang diakui secara hukum (kepemilikan dan/atau penggunaan) atas tanah”.<sup>114</sup>

Substansi dari topik pendaftaran tanah adalah berhubungan erat dengan keperluan atas tanah (umumnya masyarakat meliputi perbaikan seperti bangunan dan pohon). Keperluan-keperluan ini bisa digambarkan sebagai metode dalam sekelompok orang yang ‘menguasai’ tanah. Seperangkat keperluan spesifik yang ada dalam suatu masyarakat diistilahkan dengan sistem penguasaan tanah.

Menciptakan pengelolaan peraturan yuridis, kontrak atau adat dari individu atau organisasi untuk memperoleh pintu masuk kepeluang ekonomi atau sosial dari tanah. Entitas hak kepemilikan yang cocok dibuat oleh aturan dan prosedur yang mengatur hak dan tanggung jawab dari individu dan kelompok dalam penggunaan dan pengawasan terhadap sumber daya alam dasar tanah.<sup>115</sup> Seseorang perlu sekali mempunyai pemahaman asas ini, saat mempelajari metode pendaftaran tanah atau akan dilaksanakan dalam suatu masyarakat. Umumnya perbedaan keperluan penting atas tanah diterangkan secara yuridis, merupakan hukum tanah masyarakat itu.<sup>116</sup> Adapun Hukum administrasi tanah kita dapat diklasifikasikan sebagai ruang lingkup penetapan hak atas tanah sebagai dasar pendaftaran tanah pertama kali (pensertifikatan).

Menurut Zevenbergen,<sup>117</sup> Apalagi saat sudah terlihat nyata keperluan yang dipunyai seseorang atau kelompok atas tanah, ternyata tidak cepat langsung dimengerti kepastian tereposisi letak objek tanahnya yang mana. Tanah dengan demikian adalah suatu rangkaian , yang orang-orang untuk menjadi objek-objek

---

<sup>114</sup> McLaughlin, J.D. and Nichols, S.E., Resource Management: The Land Administration and Cadastral Systems Component, In: Surveying and Mapping, (No. 2, 1989), p. 81.

<sup>115</sup> Dale, Peter F. and McLaughlin, John D. (1988), Land Information Management, An introduction with special reference to cadastral problems in Third World countries, (England: Clarendon Press, Oxford, 1988), p.6.

<sup>116</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, (Netherlands: Delft, Nederlandse Commissie voor Geodesie (NCG), 2002), p.2

<sup>117</sup> *Ibid.*

di dalamnya berlaku keperluan-keperluan spesifik. Selain batas-batas objek tanah yang dapat diketahui di lapangan, juga sebagian besar dari masyarakat menggunakan teknik survei dan pemetaan untuk menggambarkan batas-batas objek bidang-bidang tanah tersebut dan untuk mengidentifikasi objek tersebut. Tahapan kegiatan ini disebut survei kadaster.

Zevenbergen menerangkan,<sup>118</sup> definisi atau topik yang diberikan memperjelas bahwa substansi pendaftaran tanah adalah tentang proses pencatatan kepentingan yang diterangkan di atas. Sebagaimana halnya proses non-alami lainnya, proses perekaman ini mengikut sertakan orang dan instrumen, digabung menjadi satu dalam suatu organisasi. Sebagian besar dari kelompok masyarakat yang melakukan kegiatan pendaftaran tanah, mempunyai lebih dari satu organisasi yang ikut serta dalam proses perekamannya, yang diklasifikasikan menjadi beberapa tanggung jawab perannya. Jumlah organisasi yang ikut serta dan pendistribusian tanggung jawab peranan yang cocok di antara mereka tidak sama dari satu negara dengan negara lain, seringkali tanpa keterangan yang tepat selain dari perjalanan bersejarah.

Bahkan dalam *“International Conference on Cadastral Systems and Land Registration”*, yang akan diselenggarakan pada tanggal 18-19 November 2021 di London, United Kingdom, tetap memisahkan kedua istilah tersebut. Adapun maksud dari Konferensi Penelitian Internasional ini yaitu sebagai organisasi federasi yang dipersembahkan dalam mengintegrasikan sejumlah acara besar ilmiah berkaitan dengan topik Pendaftaran Tanah dan Kadaster yang beraneka jenis, menyajikannya dalam program konferensi dengan mutu kualitasnya yang tinggi, memberikan nilai yang sangat baik bagi kalangan mahasiswa, akademis dan peneliti industri. Tujuannya yaitu untuk mempertemukan para ilmuwan akademis yang terkenal, peneliti dan ilmuwan peneliti agar bertukar dan berbagi pengalaman serta hasil penelitian mereka tentang semua perspektif Sistem Kadastral dan Pendaftaran Tanah. Ini juga menyediakan panggung interdisipliner utama untuk para peneliti, praktisi dan pendidik agar menyajikan dan

---

<sup>118</sup> *Ibid*, p. 3.

memberikan inovasi, mode, dan kecemasan terbaru yang dihadapi dan problem solving yang diambil di bidang Sistem Kadastral dan Pendaftaran Tanah.<sup>119</sup>

Berdasarkan penjelasan uraian tersebut maka diperoleh hasil analisis atau pembahasannya, tentang hakikat istilah pendaftaran tanah dan kadaster di dunia dalam pendekatan kepastian hukumnya dan pendekatan penelitian konseptual adalah sebagai berikut. Analisis pertama, secara internasional disepakati kedua istilah tersebut mempunyai kaitan yang erat namun terpisah dan mampu mengakomodir kemajuan di bidang Hukum Agraria pada era kekinian, berupa hak guna ruang atas dan hak guna ruang bawah. Istilah pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang tersistem berkaitan dengan perekaman data yuridis yaitu keterangan tentang status hukum atas bidang tanah, termasuk hubungan hukum antara subjek dan objek tanahnya dan satuan rumah susun yang terdaftar, pihak pemegang haknya dan adanya hak dari pihak lain serta beban-beban lain yang membebani objek bidang tanahnya dan hak guna ruang atas tanah dan hak guna ruang bawah tanahnya. Adapun istilah kadaster adalah rangkaian kegiatan yang tersistem berkaitan dengan perekaman data fisik yaitu keterangan tentang letaknya, batas-batasnya dan luas dari bidang tanahnya dan satuan rumah susun yang terdaftar, termasuk juga keterangan tentang adanya info atas bangunan atau bagian bangunan di atasnya dan hak guna ruang atas tanah dan hak guna ruang bawah tanahnya.

Analisis kedua, berkaitan dengan tipologi pemakaian istilah kadaster dan pendaftaran tanah. Pertama pemakaian istilah kadaster dan pendaftaran tanah secara masing-masing sebagai induk ilmunya. Contohnya Jerman dan Inggris. Kedua meliputi juga ruang lingkup ilmu pendaftaran tanah. Contohnya Perancis yang mempelopori diawali di Eropa Barat dan sebagian besar Benua Eropa. Kedua, pemakaian istilah pendaftaran sebagai induk ilmunya, meliputi juga ruang lingkup ilmu kadaster

Analisis ketiga, istilah pendaftaran tanah yang dipakai sebagai induk ilmunya, meliputi juga bagian kadasternya. Hal yang terakhir ini dilengkapi lagi

---

<sup>119</sup> ICCSLR, International Conference on Cadastral Systems and Land Registration, (London: United Kingdom, pada tanggal 18-19 November 2021).

berdasarkan pendekatan perundang-undangan yang digunakan di Indonesia, diatur berdasarkan Pasal 19 ayat 1 UU 5/1960 UUPA, bahwa dalam rangka menjamin kepastian hukum maka diselenggarakan pengelolaan pendaftaran tanah diseluruh wilayah hukum Indonesia

Analisis keempat, meskipun diberbagai negara ada beberapa tipologi sebagai induk istilahnya. Kedua bidang tersebut tetap sebagai hal yang berbeda ruang lingkup tugas pokok fungsinya. Tipologi pertama, pemakaian istilah masing-masing kadaster dan pendaftaran tanah, seperti di Sistem Jerman, Sistem Inggris dan Sistem Torrens. Tipologi kedua, pemakaian istilah kadaster yang meliputi kadaster dan pendaftaran tanah, hal ini seperti di Perancis, Italia dan Belanda dan sebagian besar negara di Eropa Barat. Tipologi ketiga, pemakaian istilah pendaftaran tanah yang meliputi kadaster dan pendaftaran tanah, seperti di Indonesia.

Berdasarkan pendekatan teori kepastian hukum dan pendekatan penelitian berdasarkan perundang-undangan. Hakikat istilah pendaftaran tanah di Indonesia, diatur dalam Pasal 19 ayat 1 UU 5/1960 UUPA secara tegas dipakai istilah pendaftaran tanah secara makro sebagai induknya yaitu dalam rangka menjamin kepastian hukum diselenggarakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia. Adapun secara mikro sesuai tipologi ruang lingkup tugas pokok dan fungsinya. Ruang lingkup Kadaster diatur dalam Pasal 19 ayat 2 huruf a UU 5/1960 UUPA adalah kegiatan pendaftaran tanah berupa pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanahnya. Ruang lingkup pendaftaran tanah secara mikro adalah menunjuk pada sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh UU 5/1960 UUPA yaitu sistem pendaftaran hak (“Title Registration”) dilanjutkan dengan kegiatan peralihan hak dan pembebanan hak di atas hak atas tanah. Hal ini diatur dalam Pasal 19 ayat 2 huruf b UU 5/1960 UUPA.

### 3.4 Hakikat Sejarah Perkembangan Awal Struktur dan Fungsi Sistem Kadaster Dan Pendaftaran Tanah Di Dunia

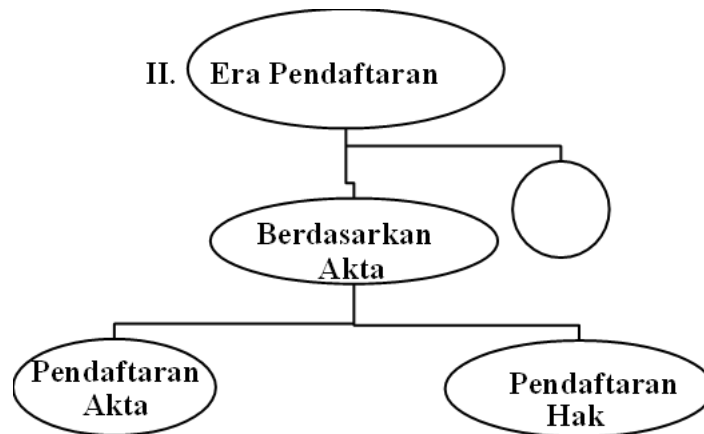
Menurut Zevenbergen,<sup>120</sup> awalnya tindakan berkaitan dengan perolehan tanah di bagi menjadi dua. Pertama, era sebelum adanya pendaftaran tanah. Kedua era setelah ada pendaftaran tanah. Era sebelum pendaftaran tanah di seluruh dunia karena memang belum ada kegiatan pendaftaran tanah. Hal ini juga karena sangat dipengaruhi oleh hukum adat di lingkungan masyarakatnya, yang pada umumnya berasal kebiasaan, lalu menjadi adat, kemudian menjadi adat istiadat, akhirnya meningkat menjadi hukum adat. Lebih lanjut dalam gambar skema yang dapat lebih dijelaskan sebagai berikut:



Gambar 3.1 Bagan Perolehan tanah Era Sebelum Pendaftaran Tanah

Sumber: Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, (Netherlands: Delft, Nederlandse Commissie voor Geodesie (NCG 2002), p.2.

<sup>120</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, (Netherlands: Delft, Nederlandse Commissie voor Geodesie (NCG), 2002), p.2



Gambar 3.2 Bagan Era Pendaftaran Tanah

Sumber: Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, (Netherlands: Delft, Nederlandse Commissie voor Geodesie (NCG 2002), p.2

Asal mulanya ada dua sebab musabab yang mendasar mengenai pencatatan tanah. Pertama, keperluan dari pihak swasta atas tanah untuk memperoleh publisitas bagi pembebasan tanahnya. Kedua, keperluan negara untuk mengetahui setiap bidang tanah yang dibebani atas objek pajak tanah atau jasa lainnya, iuran dan biaya.

Menurut Raibley, bahwa sistem tanah yang awal adalah berkaitan dengan Adat, berupa:

1. Bukan sistem pemerintah, melainkan dari pihak swasta secara eksklusif untuk mengabadikan catatan; Dalam konteks hukum umum, hal ini adalah contoh yang baik; Di banyak negara, ritual simbolis yang disaksikan oleh orang-orang yang diharapkan dapat membuktikan transaksi dengan baik di masa depan adalah hal yang biasa (catatan: dalam PP 24/1997 Pendaftaran Tanah yaitu dikenal merupakan lembaga kesaksian karena tidak adanya tanda bukti kepemilikan/penguasaan tanahnya.
2. Transport (pengiriman) pribadi adalah pengiriman dokumen asli dari pembeli kepada penjual.
3. Inggris disukai tentang privacy sejak dini.
4. Badan-badan kolonial lebih menyukai rekaman perbuatan publik.



Menurut Larson, Bahkan pada tahap permulaan dari pembangunan, keperluan akan pentingnya publisitas atas pengalihan tanah telah tampak terlihat dengan jelas. Objek tanah tidak dapat dialihkan dengan bebas. Perjanjiannya sendiri tidak dapat menghalangi sang pemilik untuk menjual satu objek tanahnya yang sama kepada dua pembeli yang berlainan. Terdapat juga hak kekeluargaan yang diberikan atas objek tanahnya. Oleh sebab itu harus diketahui dengan resmi dan dideklarasikan bahwa tidak terdapat hambatan yang signifikan untuk peralihan hak milik atas objek tanah tersebut. Telah terdapat dalam Alkitab, hikayat nabi Yeremia yang tindakannya berkaitan dengan pembebasan tanah:

Proses yang sama juga diperoleh dalam asal muasal daro Asyur-Babilonia dan Egyptian. Disyaratkan tahapan publisitas; peralihan mesti dilaksanakan di depan saksi-saksi untuk mendapatkan legalisasi (pembenaran). Dalam ruang lingkup Hukum Nordik kuno terdapat ketentuan aturan yang mewajibkan kesepakatan transaksi tanah dipublikasikan di pengadilan Populer dan pemeriksaan kebenaran pernyataan transaksi oleh 12 orang saksi. Ketentuan aturan yang sama bisa didapatkan beberapa banyak negara-negara Benua Eropa lainnya. Berkaitan dengan hal tersebut suku-suku yang masih primitif, peralihahan tanah mesti dilangsungkan di depan kepala suku dan para tetua sukunya.

Era belakangan ini, menurut Larson telah sebagai kelaziman di negara-negara yang sudah lebih maju untuk membubuhkan (mendepositkan) dan mendaftarkan aktanya secara sah (resmi) di pengadilan atau menggunakan akta notaris. Apalagi, walaupun aturan prosedur tidak menjamin perlindungan keamanan kepemilikan bagi pemiliknya untuk bisa mencegah pengalihan atau penjualan dua kali (ganda) atau, pada penjualan ganda, skala prioritas tuntutan (klaim) bisa gampang dipenuhi. Adapun sebagai bukti petunjuk satu-satunya dari identifikasi tanah yang dialihkan atau dijual yaitu klarifikasi verbal yang diuraikan dalam akta.

Terdapat pula bukti awal dari penyimpanan dokumen tanah untuk bidang perpajakan dan sumbangsih lain untuk negara. di Mesir kuno - sekitar 3000 tahun sebelum masehi (SM), sudah adanya catatan yang menjelaskan perihal seperti itu

yang diarsipkan dalam register kerajaan. Naskah itu sebagian dilandasi dari survei tanah. lukisan atau bukti dari petugas pengukuran bidang tanah yang sedang mengukur didapati di beberapa pusara kuno, (lihat Gambar 1.1.) di bawah ini. Di negara yang sangat terpusat, seperti halnya Mesir sangat diperlukan untuk pihak penguasa guna mencari tentang kepemilikan tanah dan tuntutan atas tanah tersebut.

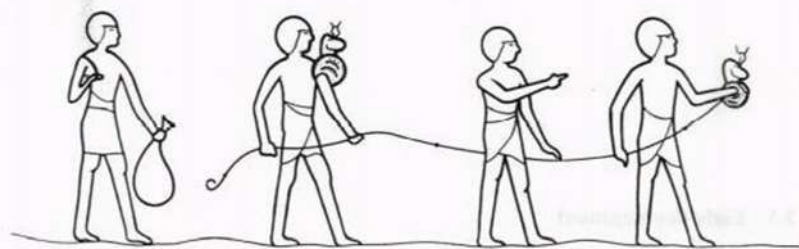


Fig. 3.1 Egyptian surveyors at work

Gambar 3.3 Pusara Kuno

Sumber: John Larson, Land Registration and Cadastral System, Tools of land Information and Mangement, (England: Longman Group UK Limited, 1991), p.19

Atas argumentasi yang serupa, menurut Larson pihak Romawi mengintai daerah yang mereka taklukan. Khususnya saat Kaisar Diocletianus yang memimpin, era akhir abad ketiga Masehi, pengukuran dan pendaftaran yang lengkap bertujuan mempunyai informasi di bidang pajak. Bahkan di Cina sekitar Tahun 700 Masehi, bahwa sistem perpajakan telah ada berlandaskan pendataan hasil panen dan diperkuat dari pendaftaran survei tanah. Di India Selatan, sekitar Tahun 1000 Masehi, yaitu era Raja Agung, yang membangun Kekaisaran Chola, mengistrusikan dilakukannya survei penghasilan dan kemudian dilanjutkan oleh penggantinya.

Beberapa dasawarsa setelah itu, rekor tanah yang termasyur adalah Buku Domesday - dibuat di Inggris. Survei ini diinstruksikan oleh Raja William Sang Penakluk, sesudah kurun waktu 20 tahun ia menaklukan Saxon di peperangan Hastings. Survey tersebut dirampungkan dalam waktu cepat yaitu pada Tahun 1086. Registrasi tersebut pada dasarnya meliputi seluruh wilayah Inggris,

memuat daftar berisi:

1. subjek, berisi dari nama-nama pemilik tanahnya;
2. objek: berisi dari area tanah kepemilikan serta tanah garapan, padang rumput dan penggunaan lahan hutan;
3. catatan lain: berisi jumlah penyewa dan jumlah dan jenis ternak; pencatatan ini semua tidak didukung oleh peta apapun.

Hal tersebut dipertegas lagi oleh Raibley, konsekuensi sejarah Eropa berangkat dari fiscal cadastre dan legal cadaster. Semua Sistem membutuhkan peta yang menampilkan batas properti, terdiri dari ada 2 batas, yaitu:

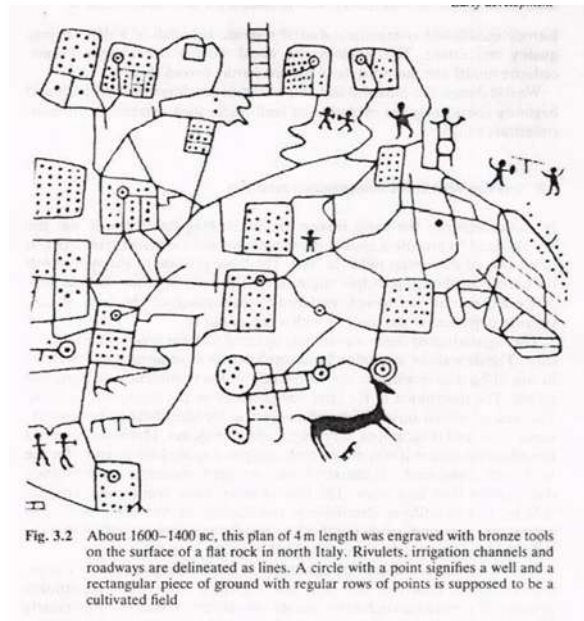
1. Batas tetap (*“fixed boundaries”*).
2. Batas umum (*“general boundaries”*).

Biasanya dalam pelaksanaan registrasinya mengizinkan kedua batas tersebut. Pengidentifikasian titik fleksibel sebagai langkah pertama Nomor Identifikasi (ID) paket (satu kesatuan) unik menjadi penting dalam kedua kasus. Kemudian Sistem Tanah diawali era Raja William I Sang Penakluk (dinobatkan Tahun 1066-1087), dilakukan survei dengan sangat hati-hati, sehingga tidak ada sebidang tanah di Inggris yang dia tidak tahu siapa yang memegangnya dan berapa nilainya. Hal ini yang juga menyebabkan Inggris termasuk negara yang berpengaruh dalam Sistem Pendaftaran Tanah dan Kadaster di dunia. Perspektif di Benua Eropa Awal pada Abad 17, terdiri dari:

1. Kadaster tata guna tanah pada era Abad ke-16.
2. Theresa era Tahun 1717-1780.
3. Bonaparte era Tahun 1804-1815.
4. Brent Follett pada era ahun 1862.

Menurut Larson, beberapa macam survei kuno (lihat Gambar 3.2.) dan pencatatan bisa diperoleh di negara lain. Pencatatan tersebut pada umumnya yaitu berupa pencatatan berkaitan dengan pajak tanpa peta yang berkaitan. Contohnya, di Swedia, Raja Gustav I era Tahun 1540 menginstrusikan survei atas seluruh lahan pertanian yang dibebani pajaknya. Pencatatannya memuat juga daftar dari nama desa dan pertaniannya, kepemilikannya dan 'kekuatan' pajak mereka relatif atas pertanian yang 'normal'. Isi catatannya dilakukan revisi dan perbaharuan dari

tempo ke temponya dan dilakukan uji coba untuk memuat beberapa model survei tanah. Tugas awal pertama dari Survei Tanah Swedia, dibentuk pada era permulaan abad ketujuh belas, guna membikin peta yang bertujuan berkaitan dengan pajak, isi catatannya bukan sebatas data jumlah areal tetapi juga memuat data produktivitas lahannya.



Gambar 3.4 Survey Kuno

John Larson, Land Registration and Cadastral System, Tools of land Information and Mangement, (England: Longman Group UK Limited, 1991), p.19

Di Benua Eropa, beberapa usaha terus dilaksanakan guna menaikkan kualitas berkaitan dengan bidang pajak, caranya yaitu memasukkan informasi petanya. Misalnya, perpetaan pajak di wilayah utara Italia era awal abad kedelapan belas dan di Kekaisaran Austro-Hongaria era akhir abad kedelapan belas. Inovasi hanya terjadi pada Napoleon I yang membentuk lembaga kadaster Prancis pada Tahun 1807. Pencatatan kadaster wajib memuat juga daftar isian objek tanah berkaitan dengan: nomor bidang, luas, penggunaannya dan nilai untuk setiap subjek pemilik tanah, data-data tersebut diperoleh dari hasil survei kadaster yang dilakukan dengan pengukuran sistematis, bukan sporadik.

Lebih lanjut Larson menerangkan, disebabkan eksistensinya

mendominasi selama kurun waktu itu, mengakibatkan kadaster Prancis menjadi pedoman guna upaya yang sama di belahan negara-negara Eropa lainnya. Bahkan era abad kesembilan belas pada umumnya negara di benua Eropa diciptakan dengan sistem kadastral sistematis, walaupun sangat banyak jenis kualitas dan luasnya. Di dunia Anglo-Saxon tidak membangun kadaster model Perancis tersebut, bahkan istilah tersebut nyaris tidak dimengerti.

Berdasarkan penjelasan para ahli tersebut diatas, maka diperoleh analisis hakikat sejarah perkembangan awal struktur dan fungsi sistem kadaster dan pendaftaran tanah berdasarkan pendekatan utama teori kemanfaatan. Dilengkapi teori kepatian hukum dengan pendekatan penelitian konseptual dan pendekatan perbandingan.

Analisis pertama, kegiatan alami dari kadaster dan pendaftaran tanah pada era awal, dipengaruhi dari kebiasaan yang hidup dalam masyarakat, menjadi adat, berkembang menjadi hukum adat mengikat secara norma, semakin kuat menjadi norma hukum berlandaskan filsafat hukum dilandasi filsafat etika yang melahirkan adat istiadat yang berlaku dalam lingkungan masyarakat regional, lebih lanjut berkembang menjadi kerajaan baik secara regional lalu menjadi nasional suatu negara kerajaan. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagai implementasi dari Pendaftaran Tanah berlandaskan pada Hukum Adat berdasarkan Pasal 5 UU 5/1960 UUPA. Hukum agraria yang mengatur atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat, sepanjang sesuai dengan kepentingan bangsa, nasional dan Negara, berlandaskan persatuan bangsa dengan sosialisme Indonesia dan ketentuan peraturan-peraturan dalam UU 5/1960 UUPA dan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan menjunjung unsur-unsur hukum agama.

Analisis kedua, sejarah menunjukkan pergerakan penyelenggaraan survey tanah perpajakan telah berjalan ribuan tahun. Hal tersebut sebagai cikal bakal lahirnya kadaster dan pendaftaran tanah sebagai misi utama penarikan fiskal bagi kemanfaatan pihak kerajaan, guna menarik bea pajak tanah dari rakyatnya dalam rangka mendukung pembiayaan penyelenggaraan visi pemerintahannya.

Mengakibatkan penyelenggaraan tersebut semakin aktif dan tersistem. Bahkan sejak era awal 3000 tahun Sebelum Masehi sudah diselenggarakan kegiatan diawali dengan survey berunsur fiskal disertai pencatatan kegiatan berunsur pendaftaran tanah oleh Kerajaan Mesir, berjalan waktu tumbuh juga di kerajaan kerajaan lain, berkembang penguasaan di negara lain yang dijajahnya. Pemerintah Hindia Belanda mengawali kadaster berorientasi pada kadaster fiskal baik tanah hak barat dan tanah hak milik adat ke dalam regiter Buku C Desa.

Analisis ketiga, diawali Inggris pada era Abad ke-11 telah memulai survey tanah pada setiap bidang tanahnya (status hak di atas tanah milik raja), menjadi Inggris negara yang menjadi contoh penyelenggraan kadaster dan pendaftaran tanah. Hal ini mempengaruhi Eropa era Abad ke-17 khususnya di Eropa Barat termasuk Inggris yang mengawali langkah kemajuan penyelenggaraan kadaster dan pendaftaran tanah disamping bermisi fiskal juga kepastian hukum bagi kepemilikan/ penguasaan beritikad baik atas tanahnya sesuai alas hak status tanah di wilayah negaranya. Perancis mempelopori kadaster sistematis pada era awal Abad ke-19, mempercepat penyelenggaraannya dalam produk pemetaan kadaster (untuk dikemudian hari sebagai landasan kegiatan divisi pendafaran tanahnya) dalam wilayah suatu negara. Adapun penyebab kadaster sistematis jauh lebih unggul dari pada kadaster bersifat sporadik. Pertama, kadaster sistematis; kata sistematis menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Daring,<sup>121</sup> adalah teratur menurut sistem; yaitu perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas. Kedua, atas inisiatif dari Negara/Pemerintah. Ketiga, adanya target capaian yang jelas. Keempat, pembeayaan dari Pemerintah. Bahkan pada era awal Abad ke-19 kegiatan kadaster sistematis Perancis ini diikuti oleh negara lain di seluruh Eropa. Hal ini sebagai solusi analisis gap perbandingan metode kadaster, pembuktian kadaster sistematis terpilih sebagai metode percepatan atas kadaster sporadik.

Analisis keempat, di samping pemetaan kadaster, sistem pendaftaran

---

<sup>121</sup> Kem.Dik.Bud., *Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)VI Daring*, (Jakarta: Kem.Dik.Bud., Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, 2016), [kbbi.kemdikbud.go.id](http://kbbi.kemdikbud.go.id).

tanah dan sistem publikasi sudah menjadi peranan penting dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah sejak era Abad ke-17 di Eropa. Data-data hasil survey fiskal tersebut mulai dipublikasi secara umum. Hal ini agar masyarakat, baik pemilik/ penguasa fisik tanah yang terdaftar dan pihak lain mengetahuinya.

### **3.5 Sistem Pendaftaran Tanah**

Pertanyaan pendekatan ontologis perlu diajukan diawal, apa hakikat (realita sebenarnya) keberadaan pendaftaran tanah dan kadaster itu sangat istimewa harus diselenggarakan?. Menurut Hanstad, Sebagian para pakar akan sepakat bahwa sebagian golongan sistem pendaftaran tanah adalah unsur utama dari ekonomi pasar yang berkembang. Tanah yaitu sumber daya teristimewa mendasar yang utama tepat sasaran difungsikan dan dilakukan tukar menukar pada era hak atas tanahnya diregisterkan. Mendisain sistem pendaftaran tanah membutuhkan analisis yang menyeluruh mengenai mengapa pendaftaran tanah sangat proritas dibutuhkan. Tentunya juga mendisain sistem kadaster yang berkaitan dengan sistem pendaftaran tanahnya.

Tahapan mendisain sistem pendaftaran tanah, persoalan yang paling rumit yaitu saat pada momen yang mana dalam proses pembangunan negara berkembang mesti mengkonsentrasikan sumber daya di bidang administrasi dan anggaran negaranya yang terbatas untuk mendisain sistem pendaftaran tanah yang resmi ?. Menganalisis persoalan apa dan kapan mendisain sistem pendaftaran tanah, perangkat instansi publik terkait mesti menguasai betul tentang pra syarat bagi sistem pendaftaran tanah, indikator kekuatan dan peluang keberhasilan dan kegagalan atas sistem sejenis tersebut, dan adanya kelemahan dan ancaman sumber perlawanan dari sistem pendaftaran tanah yang menggantikan sebelumnya (atau sistem yang lebih berguna).

Analisis tersebutpun mewakili perjalanan penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia, baik dalam pendekatan teori kepastian hukum dan teori kemanfaatan yang akan dilakukan pembahasannya. Adapun pendekatan penelitiannya pun dengan pendekatan konseptual, sejarah, perundang-undangan

dan perbandingan hukum dengan negara-negara lain, khususnya empat negara pelopor pendaftaran di dunia sebagai dimaksud di atas.

Ada beberapa permasalahan dalam ruang lingkup pendaftaran tanah dan juga kadaster yang dapat menjadi analisis gap dalam pendekatan metode perbandingan hukumnya, dijelaskan menurut John Larson,<sup>122</sup> sebagai berikut.

1. Pendaftaran hak (gelar) kontra pendaftaran akta (perbuatan).
2. Sistem publikasi negatif dan positif.
3. Kelompok (ras) dan pengumuman (pemberitahuan).
4. Bertumpu pada kadaster yaitu identifikasi paket.
5. Batas tetap (*“fix boundaries”*)\_ dan batas umum (*“general boundaries”*).
6. Pendekatan pendaftaran tanah pertama kali: sistem adjudikasi sistematis dan sporadik).

Berdasarkan penjelasan para ahli tersebut di atas, adapun analisis gap permasalahan tersebut di atas yang berkaitan penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia dalam disertasi ini adalah pertama, analisis gap isu hukum sistem pendaftaran akta dan sistem pendaftaran hak . Kedua, analisis gap isu hukum pendaftaran tanah sistem publikasi negatif dan positif. Kedua isu hukum tersebut yang menjadi isu utama hukum. Ketiga, analisis gap pendaftaran tanah pertama kali sporadik dan sistematis, masalah ini sudah dijawab pada analisis Sub.Bab sebelumnya .

Keempat, belakangan menyusul dalam Juknis PTSL 2023 yang dilandasi Juknis Pengumpulan Data Fisik Terintegrasi PTSL 2023, adanya pemakaian pengukuran digitalisasi pada peta foto udara sesuai limitasi standarisasi Kementerian ATR/BPN dengan metode penunjukan dan penetapan batas umum (*“general boundary”*) berdasarkan pertemuan dua garis atau lebih pada peta foto udara tersebut. Hal tersebut di samping batas tetap (*“fix boundary”*) berdasarkan penunjukan dan penetapan titik batas pada pengukuran teristris (pengukuran fisik di lapangan seperti selama ini), hal ini awalnya digunakan pada peta topografi

---

<sup>122</sup> John Larson, *Land Registration and Cadastral System, Tools of land Information and Mangement*, (England: Longman Group UK Limited, 1991), p. 21.



skala besar, PTSL 2023 telah dilakukan pengukuran dan peta bidang tanah skala kepemilikan tanah di Indonesia yaitu skala 1:1000.<sup>123</sup>

### 3.6 Hakikat Sistem Pendaftaran Akta dan Sistem Pendaftaran Hak

Menggolongkan sistem pendaftaran tanah, perbedaan yang umumnya dilaksanakan di permulaan kalinya yaitu antara pendaftaran akta dan pendaftaran hak. Secara yuridis dilandasi pertentangannya yaitu bahwa “pendaftaran akta berhubungan erat dengan pendaftaran fakta yuridis tersebut sendiri”; dan pendaftaran hak dengan akibat yuridis dari fakta tersebut.”<sup>124</sup> Dalam publikasi yang serupa Henssen menerangkan kedua sistem dengan metode yang sangat mendekati dengan definisi yang disebutkan pada Tahun 1972 Pertemuan Kelompok Ahli Ad Hoc Survei dan Pemetaan Kadastral.<sup>125</sup>

Biasanya terlihat belum terdapat definisi ringkas dari salah satu dari golongan-golongan pendaftaran ini. Umumnya, berpedoman pada sudut pandang yang ditentukan, satu golongan diterangkan dan golongan lainnya ditandingkan padanya. Argumentasi penting sedikitnya definisi ringkas contoh ini yaitu pada umumnya seandainya untuk menyatukan dua hal ke dalamnya. Di satu pihak ada kemauan teoritis guna mendeskripsikan dua model yang sempurna, yang satu dengan lainnya radikal. Di pihak yang lain, di pihak lain ada kemauan guna mempunyai definisi yang selaras dengan berbagai banyak sistem pertanahan yang ada register yang berproses kegiatannya dalam praktik.<sup>126</sup>

<sup>123</sup> Kementerian ATR/BPN, *Petunjuk Teknis PTSL 2023*, (Kementerian ATR/BPN: Sekretariat Jenderal, 2023); dan Kementerian ATR/BPN, *Petunjuk Teknis Pengumpulan Data Fisik Terintegrasi PTSL 2023*, (Kementerian ATR/BPN: Direktorat Jenderal Survey dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang, 2023).

<sup>124</sup> Henssen, Jo (1995). *Basic principles of the main cadastral systems in the world*, In: *Modern Cadastres and Cadastral Innovations*, (Delft: FIG Commission 7 and University of Melbourne, Proceedings of the One Day Seminar in Delft on May 16, 1995), p. 8

<sup>125</sup> United Nations (UN), *Report of the Ad Hoc Group of Experts on Cadastral Surveying and Mapping* (UN: from 9 to 20 October 1972), p. 25 McLaughlin, J.D. and Nichols, S.E. (1989). *Resource Management: The Land Administration and Cadastral Systems Component*, In: *Surveying and Mapping*, No. 2, p. 81; Larsson, Gerard (1991). *Land Registration and Cadastral Systems: tools for land information and management*, (Harlow (Essex): Longman Scientific and Technical, 1991), p.17-18.

<sup>126</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, (Netherlands:;

Menurut Enemark,<sup>127</sup> Di seluruh dunia tampak dengan terang berbagai organisasi sistem kadaster, terutama yang berkaitan dengan komponen pendaftaran tanah. Pada dasarnya, dapat diidentifikasi menjadi dua jenis sistem, yaitu:

1. sistem pendaftaran akta; dan
2. sistem pendaftaran hak (hak milik).

Perbedaan dari kedua konsep tersebut di atas berkaitan dengan sampai sejauh mana peran aktif dari negara, dan dengan perubahan budaya dan pengaturan peradilan negara tersebut. Perbedaan utama terletak pada apakah hanya transaksi yang dicatat (sistem akta) atau hak milik itu sendiri yang dicatat dan dijamin (sistem hak milik atau disebut dengan istilah sistem pendaftaran hak). Sistem akta menyediakan daftar pemilik yang berfokus pada "siapa yang memiliki apa", sementara sistem pendaftaran hak (kepemilikan) mendaftarkan properti yang menyajikan "apa yang dimiliki oleh siapa". Aspek budaya dan peradilan berkaitan dengan apakah suatu negara didasarkan pada hukum Romawi (sistem perbuatan) atau hukum Jermanik atau umumnya Anglo Saxon (sistem gelar atau disebut dengan istilah sistem pendaftaran hak). Hal ini tentunya juga berkaitan dengan sejarah dari penjajahannya.

Adapun ruang lingkup kedua sistem pendaftaran tanah tersebut berkaitan dengan penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Persamaan dari sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, keduanya berdasarkan akta sebagai sumber data yuridis. Boedi Harsono,<sup>128</sup> juga menerangkan<sup>129</sup>, sistem pendaftaran tanah terdiri dari dua jenis:

1. Sistem pendaftaran akta ("*registration of deeds*"); dan
2. Sistem pendaftaran hak ("*registration of title*", title yaitu mengandung arti

---

Nederlandse Commissie voor Geodesie (NCG), Netherlands Geodetic Commission, Delft, The 2002), p. 48

<sup>127</sup> Stig Enemark, *The Land Management Paradigm For Institutional Development*, (Australia: University of Melbourne, Expert Group Meeting On Incorporating Sustainable Development Objectives Into Ict Enabled Land Administration Systems, Infrastructures and Land Administration, 9-11 November 2005), p. 5

<sup>128</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, Edisi 2008), h. 76-77

hak).

Ruang lingkup sistem pendaftaran tanah terdiri dari 3 hal:

1. dokumen yang didaftar;
2. model pengarsipan (penyimpanan) dan penyajian data yuridisnya;
3. model tanda bukti haknya.

Kedua sistem pendaftaran tanah tersebut, mempunyai titik singgung yang sama yaitu akta sebagai dasar pembuktiannya, atas setiap terjadinya pemberian atau melahirkan hak yang baru serta peralihan dan pembebanannya dengan hak lain kemudian. Akta itu memuat data yuridis tanah yang bersangkutan terdiri dari:

1. tindakan hukumnya;
2. haknya;
3. penerima haknya; dan
4. hak apa yang dibebankan.

Jadi akta merupakan sumber data yuridis dalam kedua sistem pendaftaran tanah tersebut.

Pendaftaran akta berakar Budaya Romawi dan oleh karena itu, umumnya dalam Budaya Latin di Eropa (Perancis, Spanyol, Italia dan Benelux), di Amerika Selatan dan sebagian Asia dan Afrika yang dipengaruhi oleh budaya Romawi. Konsep ini juga digunakan disebagian besar Amerika Serikat.

Berdasarkan penjelasan para ahli tersebut di atas maka analisis terhadap hakikat sistem pendaftaran akta dan sistem pendaftaran hak adalah sebagai berikut. Analisis pertama, menurut para ahli pendaftaran tanah di dunia bahwa kedua sistem pendaftaran ini, sistem pendaftaran akta dan sistem pendaftaran hak adalah merupakan isu utama dalam permasalahan pendaftaran tanah di dunia. Persamaan indikator ruang lingkup sistem pendaftaran tanah terdiri dari 3 hal. Pertama, berkaitan dengan dokumen yang didaftarkan. Kedua, tentang model penyimpanannya (pengarsipan) dan penyajian data yuridisnya. Ketiga, tentang model tanda bukti haknya. Tindaklanjut dari indikator kedua sistem pendaftaran

tanah dapat dilakukan analisis gapnya.

Analisis kedua, Persamaan titik singgung dari kedua sistem pendaftaran akta dan sistem pendaftaran hak ini adalah akta sebagai sumber data yuridisnya, merupakan landasan pembuktian pendaftarannya dari setiap ada kegiatan layanan pendaftaran, peralihan dan pembebanannya serta kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah lainnya. Adapun akta tersebut berisi data yuridis tanah yang bersangkutan, terdiri dari empat unsur. Pertama, tindakan hukumnya. Kedua, tentang haknya yang didaftarkan. Ketiga, penerima haknya. Keempat, hak apa yang dibebankan.

Analisis ketiga, analisis gap yang membedakannya. Pertama dalam aspek ontologis, asal usul dari sumber keberadaannya yang menjadi faktor penyebabnya adalah pendaftaran akta bersumber dari asal usul Budaya Romawi dan oleh karena itu pada umumnya berkembang dalam Budaya Latin di Eropa antara lain Italia, Perancis, Spanyol dan Benelux, di Benua Amerika Selatan dan sebagian Benua Asia dan Afrika yang dipengaruhi dari Budaya Romawi. Konsep ini juga dipakai disebagian besar Negara Bagian Amerika Serikat. Kedua, aspek budaya dan sistem peradilannya, berkaitan dengan apa suatu negara dilandasi oleh hukum Romawi (sistem perbuatan) atau hukum Jermanik atau umumnya Anglo Saxon (sistem gelar atau disebut dengan istilah sistem pendaftaran hak) berasal dari Inggris. Ketiga, permasalahan ini tentunya secara ontologi, berkaitan dengan sejarah dari penjajahannya, pengaruh dari negara jajahan seperti kekaisaran Romawi pada negara-negara jajahannya, Perancis berkaitan menjadi terpengaruh menggunakan sistem pendaftaran akta. Demikian juga pengaruh penggunaan sistem pendaftaran hak dari Inggris dan Jerman terhadap negara-negara jajahannya.

Analisis keempat, berupa analisis gap yang membedakan kedua konsep sistem pendaftaran akta dan pendaftaran hak tersebut adalah berkaitan dengan peran aktif Negara sampai sejauh mana, dan dengan perubahan budaya dan pengaturan peradilan negara tersebut. Perbedaan penting yang mendasar, sistem pendaftaran akta; pertama, terletak pada apa hanya transaksi aktanya saja yang dicatat. Kedua, sistem akta menyediakan daftar pemilik yang berfokus pada

"siapa yang memiliki apa". Adapun sistem pendaftaran hak; pertama, apa pendaftaran hak milik itu sendiri yang dicatat dan dijamin dalam sistem pendaftaran hak milik atau disebut dengan istilah sistem pendaftaran hak. Kedua, sistem pendaftaran hak (kepemilikan) adalah mendaftarkan properti yang menyajikan "apa yang dimiliki oleh siapa".

### 3.6.1 Hakikat Sistem Pendaftaran Akta

Sistem Pendaftaran Akta berbagai bentuk, dengan variasi signifikan dalam peran identifikasi kadaster dan surveyor.<sup>130</sup> Indikator dari sistem pendaftaran akta adalah sebagai berikut:<sup>131</sup>

- a. Aktanya yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PTT).
- b. PTT bersikap pasif, tidak menguji keabsahan data yang dimuat dalam akta tersebut.

Boedi Harsono mencontohkan,<sup>132</sup> berdasarkan ketentuan Burgelijk Wetboek (BW) di Belanda; peralihan hak dibuatkan oleh notaris dalam akta transportnya dan pembebanannya dalam hypotheek borderel. Belanda menganut sistem pendaftaran akta, maka akta transport dan borderel tersebut yang didaftar oleh PPT dan sesudah dicantumkan bukti tanda pendaftaran, diberikan kepada pihak pembeli sebagai pemegang hak atas tanah yang baru dan kreditor sebagai pemegang hipotik, selaku tanda bukti hak atas tanahnya.

Lebih lanjut Boedi Harsono menerangkan,<sup>133</sup> Kantor PPT mengarsipkan salinan aktanya yang bersifat terbuka untuk umum; kewajiban dalam sistem ini setiap terjadi perubahan data yuridisnya yang dibutuhkan harus dicari lagi dalam akta-akta yang bersangkutan. Adapun resikonya bahwa apabila terjadi cacat hukum dalam suatu akta dapat berakibatnya tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibikin setelahnya, untuk mendapatkan data

---

<sup>130</sup> Stig Enemark, *The Land Management Paradigm For Institutional Development*, (Australia: University of Melbourne, Expert Group Meeting On Incorporating Sustainable Development Objectives Into Ict Enabled Land Administration Systems, Infrastructures and Land Administration, 9-11 November 2005), p. 6.

<sup>131</sup> Boedi Harsono, *op.cit*, h.76

<sup>132</sup> Boedi Harsono, *op.cit*, h.76

<sup>133</sup> Boedi Harsono, *op.cit*, h.76

yuridisnya harus dikerjakan perbuatan yang disebut “*title search*”; hal ini dapat membutuhkan waktu lama dan biaya yang mahal, karena diperlukan bantuan pihak yang ahli.

Berdasarkan penjelasan para ahli tersebut di atas maka analisis dari hakikat sistem pendaftaran akta. Analisis pertama, ada dua indikator utama sistem pendaftaran akta yaitu aktanya (notaris) yang didaftarkan pada Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) dan ia tidak menguji kebenaran/keabsahan data/keterangan dalam akta tersebut, kewenangan PPT bersifat pasif. Di samping akta perjanjiannya juga dibuat akta transport (penyerahan objeknya) dan penyerahan pembebanan hipotik (*borderel*), hal ini sebagai akibat pengaruh budaya Hukum Romawi. Adapun analisis kedua, mekanisme pendaftaran dan pencatatannya oleh PPT bahwa akta transport dan borderel tersebut yang didaftar, sesudah itu dicatatkan bukti tanda pendaftarannya. Kantor PPT memberikan kepada pihak pembeli sebagai pemegang hak atas tanah yang baru dan kreditor sebagai pemegang hipotiknya dan mengarsipkan salinan akta tersebut, bersifat terbuka untuk diketahui umum. Contoh di Negara Belanda menurut ketentuan Burgerlijk Wetbook.

Analisis ketiga, sistem pendaftaran akta berkewajiban bahwa dalam setiap terjadi perubahan data yuridis tersebut yang diperlukan untuk ada kegiatan layanan pendaftaran baru (kemudian), maka mekanismenya harus dilakukan tindakan pencarian lagi oleh PPT dalam akta-akta terdahulu yang terkait tersebut. Akibatnya, terjadi resiko jika ternyata terjadi adanya cacat hukum dalam suatu akta terdahulu, maka dapat menjadi tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibikin setelahnya. Solusinya, guna memperoleh data yuridisnya mesti dikerjakan perbuatan hukum “*title search*”, yaitu meneliti akta-akta yang terkait, bersiko dapat memerlukan waktu yang lama dan biaya yang mahal, disebabkan dibutuhkan bantuan pihak profesional/ahli di bidang penelitian akta tersebut.

Analisis keempat, akibat resiko sebagai dijelaskan pada analisis ketiga. Pelaksanaan dalam sistem pendaftaran aktanya tersebut, para pihak yang terkait

dengan transaksi dalam akta, baik pihak pemberi hak atau yang mengalihkan hak, pihak penerima haknya atau pihak kreditur dan debitur hipotik serta pihak-pihak lain terkait, melazimkan penggunaan asuransi.

### 3.6.2 Sistem Pendaftaran Hak

Menurut Stig Enemark,<sup>134</sup> Pendaftaran Hak terdiri dari 3 versi. Versi pertama, berasal dari budaya Jerman dan ditemukan di negara-negara Eropa tengah (Jerman, Austria, Swiss). Sistem Jerman ini menurut Hermanses,<sup>135</sup> menggunakan Sistem *Grundbuch* (Buku Tanah), berasal dari Prusia, suatu negara bagian Jerman. Sistem *Grundbuch* berdasarkan *Hypotheken Ordnung* (Peraturan Hipotik) Tanggal 20 Desember 1783 dan *Allegemene Landrecht fur die Proszinshen* Tanggal 5 Februari. Pemerintah Jerman ditetapkan untuk pertama kali mesti meneliti permohonan pendaftaran hak yang diajukan kepadanya yaitu:

1. apa kesesuaian dengan keberadaan hak sesungguhnya;
2. apa keberadaan pemegang hak yang terdaftar bagi pihak ketiga dengan itikad baik adalah sebagai pemegang hak yang sesungguhnya.

Sistem *Grundbuch* (Buku Tanah) sudah memperoleh wujudnya yang tetap dalam Gesets uber dan Undang-Undang Tentang Perolehan Hak Milik dan Pemasangan Kebendaan Atas Bidang-Bidang Tanah, Tanggal 5 Mei 1872. Kemudian dilakukan beberapa perubahan, dimasukkan dalam *Burgeliches Gesetsbuch* (B.G.D) yang merupakan Kitab Undang-Undang Hukum (KUH) Perdata Jerman, diberlakukan sejak Tanggal 1 Januari 1900.

Versi kedua,<sup>136</sup> merupakan varian atau bentuk yang menyimpang dari aslinya sistem Jerman ditemukan di negara-negara Eropa Timur dan Nordik. Berbagai versi berhubungan dengan penggunaan konsep properti dan organisasi proses kadaster termasuk penggunaan dan peran surveyor berlisensi swasta. Versi khusus dari sistem kepemilikan ditemukan di Inggris, di mana konsep batas umum

---

<sup>134</sup> Stig Enemark, *The Land Management Paradigm For Institutional Development*, (Australia: University of Melbourne, Expert Group Meeting On Incorporating Sustainable Development Objectives Into Ict Enabled Land Administration Systems, Infrastructures and Land Administration, 9-11 November 2005), p. 6

<sup>135</sup> R. Hermanses (Mantan Menteri Agraria), *Pendaftaran Tanah di Indonesia, Diklat Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah Semarang, 1966*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Arsip Perpustakaan, 1989), hal.80-81.

<sup>136</sup> Stig Enemark, *ibid.*

digunakan untuk mengidentifikasi bidang tanah pada seri peta topografi skala besar. Versi ketiga, berdasarkan konsep asli Jerman, ditemukan dalam sistem Torrens yang diperkenalkan di Australia pada pertengahan 1800-an untuk melayani kebutuhan mengamankan hak atas tanah di dunia baru.

Boedi Harsono<sup>137</sup> menjelaskan, mengatasi permasalahan pendaftaran akta di atas, diciptakan oleh Robert Richard Torrens warga negara Inggris berupa sistem baru yang lebih sederhana memungkinkan orang memperoleh keterangan dengan cara mudah, tanpa harus mengadakan “*title search*” pada akta-akta yang ada. Torrens pernah menjabat *Registral General of Deeds* di Adelaide (South Australia) pada tahun 1853, kedudukannya sebagai Pejabat tertinggi pendaftaran itu menciptakan sistem “*registration of titles*” yang kemudian dikenal sebagai sistem sistem Torrens (Walker.D.W., 1980, *The Oxford Companion to Law*).

Sebagai telah diuraikan di atas, Boedi Harsono<sup>138</sup> menegaskan, sistem pendaftaran hak pun setiap pemberian hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Penyelenggaraan pendaftarannya bukan aktanya yang didaftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta hanya merupakan sumber datanya, perubahan-perubahannya yang terjadi kemudian disediakan suatu daftar isian yang dalam Bahasa Inggris disebut register. Pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan, Boedi Harsono<sup>139</sup> menegaskan, berbeda dengan PTT dalam sistem pendaftaran hak ia bersikap aktif, sistem ini buku tanah ini disimpan di kantor PTT dan terbuka bagi umum. sertifikat di negara lain menurut Boedi Harsono<sup>140</sup>, hanya terdiri atas salinan register dan hanya menunjukkan data yuridis pada saat sertifikat dibuat bagi pemegang haknya.

Harsono<sup>141</sup> menerangkan, data yang disimpan/disajikan, baik data fisik maupun data yuridis perlu disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi

---

<sup>137</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, Edisi 2008), h.77

<sup>138</sup> *Ibid*

<sup>139</sup> *Ibid*, h.78.

<sup>140</sup> *Ibid*, h. 78

<sup>141</sup> *Ibid*, h.79



kemudian agar selalu sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Inilah yang disebut kegiatan pemeliharaan data. Lebih lanjut Boedi Harsono<sup>142</sup> menerangkan, dalam penyelenggaraan legal cadaster kepada para pemegang hak atas tanah diberikan surat tanda bukti hak. Ia dengan mudah dapat membuktikan bahwa dialah yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Data yang telah ada di kantor PPT mempunyai sifat “terbuka” bagi umum yang memerlukan. Calon pembeli dan calon kreditor dengan mudah bisa memperoleh keterangan yang diperlukannya untuk mengamankan perbuatan hukum yang akan dilakukan, baik yang diperolehnya dari pihak PTT maupun dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Menurut Kurandt,<sup>143</sup> menerangkan empat asas pendaftaran tanah:

1. asas khusus;
2. asas pemesanan;
3. asas persetujuan;
4. asas publisitas.

Kurandt, ia meneliti empat asas sebagai landasan bagi sistem Jerman yaitu pendaftaran hak. Sedangkan menurut Henssen,<sup>144</sup> memakai daftar yang sama namun ia meletakkan asas (prinsip) khusus di akhir asas-asas tersebut, selaku empat prinsip yuridis landasan dari seluruh jenis pendaftaran tanah. ia menerangkan masing- masingnya yaitu: “Prinsip pemesanan mempunyai maksud yaitu penggantian hak yang realita terhadap suatu benda tidak bergerak, terpenting dengan peralihan hak, tidak mengikat keabsahannya sampai pemindahan atau hak yang diinginkan itu dipesan atau diregisterkan dalam daftar tanahnya”. Asas persetujuan mempunyai maksud yaitu pihak yang betul-betul berhak yang dibukukan dalam register itu mesti menyampaikan pengesahannya bagi pergantian pencatatan dalam daftar tanah. sedangkan asas keempat yaitu

---

<sup>142</sup> Boedi Harsono, *ibid*, h. 80

<sup>143</sup> Kurandt, F, *Grundbuch und Liegenschaftskataster (Land book and parcel cadastre)*, (German: Sammlung Wichmann, Band 18, Berlin: Herbert Wichmann Verlag, 1957) , p. 17-18.

<sup>144</sup> Henssen, Jo, *Basic principles of the main cadastral systems in the world, In: Modern Cadastres and Cadastral Innovations*, (Delft: FIG Commission 7 and University of Melbourne, Proceedings of the One Day Seminar in Delft on May 16, 1995),

asas publisitas lebih tepat korelasi diuraikan pada bagian sistim publikasinya di halaman selanjutnya.

Lebih lanjut Henssen menerangkan,<sup>145</sup> bahwa asas-asas itu secara umum bisa diketahui dalam sistem yang berlainan, hal tersebut lebih berfungsi selaku landasan yang menunjukkan wilayah yang berlainan antara sistem. Bahkan dalam tekstualnya sendiri berakibat terang bahwa asas publisitas dapat diartikan sangat berlainan di berbagai banyak negara dan waktunya. Hal yang sesuai berlaku untuk asas-asas lainnya. Contohnya di sebagian banyak otoritas di Amerika Serikat peralihan hak tidak terpengaruh pada pemesanannya, walaupun dalam pelaksanaan sehari-harinya sebagian banyak peralihan dilakukan pembukuan (khususnya disebabkan realitanya bahwa bank hipotek menginginkan hal itu). Asas persetujuan tidak secara nyata sah berlaku di Belanda. Yurisdiksi register bahkan dilarang untuk tidak mendaftarkan suatu akta ketika pihak yang memindahkan haknya tidak teregister selaku pemegang hak atas tanah sebelumnya (namun dalam implementasinya pihak notaris mengkonfirmasi hal itu pra memproses penyelesaian aktanya).

Berlawananan dengan asas-asas tersebut yang mengedepankan suatu aktivitas, terdapat daftar asas lain yang lebih berfokus pada output (medasar). Register ini sering diperoleh dalam literatur Sistem Hukum Anglo-Saxon, dan disangkutkan dengan Ruoff. Ia menuntut bahwa pendaftaran hak sukses atau tidak adalah seimbang dengan level hukum regional dan administrasi regional seimbang dengan tiga asas pondasi:

1. asas cermin;
2. asas tirai;
3. asas asuransi.<sup>146</sup>

Prinsip (asas) *Cermin* menurut Simpson,<sup>147</sup> mengaitkan doktrin bahwa register hak yaitu merupakan cermin yang memantulkan dengan tepat dan komprehensif dan melewati seluruh dalil nyata yang masa ini yang material

---

<sup>145</sup> *Ibid*, p. 8

<sup>146</sup> Henssen. Jo., *Ibid*, p. 8.

<sup>147</sup> Simpson, S. Rowton: *Land Law and Registration (book 1)*, (London: Surveyors Publications, 1976), p. 22.

untuk hak. Dengan pengistimewaan-pengistimewaan khusus yang tidak terelakkan [contohnya yaitu keperluan istimewa], hak itu bebas dari seluruh beban, hak, dan limit yang tidak bermanfaat kecuali apabila dicantumkan dalam register. Contohnya antara lain, kepastian hukum bahwa nama pemegang hak tidak diganggu gugat oleh pihak lain dan kepastian hukum letak objek bidang tanah di peta kadaster tereposisi dengan tepat dengan letak objek secara real di lapangan,

Prinsip *Tirai* menurut Simpson,<sup>148</sup> menegaskan bahwa pendaftaran yaitu merupakan semata wayang dari asal usul informasi untuk merekomendasikan pihak pembeli yang tidak perlu dan, memang, tidak bisa merepotkan diri dengan pemeliharaan, pengawasan dan ketidak berpihakan yang ada di belakang tirai. Contohnya antara lain, kepemilikan pemegang hak yang sah adalah yang saat ini terekam dalam pencatatan pendaftaran tanahnya, secara umum tidak dapat diganggu gugat.

Prinsip *Asuransi* (pertanggungan),<sup>149</sup> jika disebabkan kekeliruan manusia (dalam pendaftaran), cermin tersebut tidak bisa menyampaikan potret yang betul dengan absolut mengenai hak tersebut dan suatu kesalahan timbul, maka pihak siapapun yang memperoleh resiko kerugian tersebut mesti diletakkan pada posisi yang setara, sepanjang dapat melaksanakannya, seakan-akan cermin tersebut betul. (tetapi tidak diperoleh pengaturan yang ditetapkan bagi pemberian ganti rugi, seperti di Fiji, Sudan atau Malaysia yang masing-masing negara itu akan menuntut memproses register pemegang hak yang berdaya guna).

Adapun substansi yang pertama tentang prinsip cermin. Pertama, subjek /pemegang hak atas tanah di register merupakan informasi mutakhir perlindungan hukum bagi pemegang hak tersebut. Kedua, kepastian kesesuaian letak objek di peta kadaster dengan objek di lapangnya. Substansi kedua tentang prinsip tirai, sudah tidak melihat lagi siapa subjek lain/ sebelumnya, selain dari informasi pemilik yang terdaftar register dan peta kadaster. Substansi ketiga tentang asuransi, apabila ternyata ada putusan pengadilan yang telah mempunyai

---

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> Simpson, S. Rowton: *Land Law and Registration (book 1)*, (London: Surveyors Publications, 1976), p. 22.

kekuatan hukum tetap atas objek bidang tanah adalah memenangkan pihak lain/ sebelumnya beritikad baik selaku pemiliknya, maka sertifikat kepemilikan tanah tersebut tetap tidak dapat dibatalkan, sebagai solusinya kepada bekas pemiliknya tersebut diberikan kompensasi (ganti rugi) dari asuransi.

Lebih lanjut menurut Simpson,<sup>150</sup> kedua instrumen asas tersebut hanya bisa dipenuhi dengan mengakomodirnya ke dalam suatu produk hukum undang-undang yang strategis (berupa peraturan perundang-undangan dan/atau kasus hukum/yurisprudensi), tetapi juga menyampaikan sejumlah kerangka teoritis mengenai dengan cara apa memaknai tentang pendaftaran tanah (terutamanya pendaftaran hak).

Kecuali empat asas pendaftaran tanah; Kurandt juga menyampaikan,<sup>151</sup> setelan empat karakteristik yang bisa diandalkan dari pendaftaran hak (Jerman):

1. transparasi;
2. kecermatan;
3. keselamatan (keamanan) hukum;
4. bisa dipahami (juga bagi khalayak umum).

Menurut Dowson/Sheppard 1956: 71-72, Simpson 1976: 17,<sup>152</sup> Register Sistem Hukum Anglo-Saxon lainnya menyampaikan tujuh karakteristik yang mestidiintegrasikan ke dalam sistem pendaftaran (yang berfungsi optimal):

1. keamanan;
2. kewajaran (kesederhanaan);
3. ketepatan
4. ekonomis;
5. pengiriman barang (ekspedisi);
6. keserasian dengan situasi dan kondisinya;

---

<sup>150</sup> Simpson, S. Rowton, *Ibid*, p. 22

<sup>151</sup> Kurandt, F, *Grundbuch und Liegenschaftskataster (Land book and parcel cadastre)*, (German: Sammlung Wichmann, Band 18, Berlin: Herbert Wichmann Verlag, 1957), p. 17

<sup>152</sup> Dowson, Sir E. and Sheppard, V.L.O., *Land registration, Colonial Research Publications No 13 (2<sup>nd</sup> edition)*, (London: Her Majesty's Stationery Office, 1956), p. 71-72; Simpson, op.cit, 17

## 7. keutuhan pencatatan.

Daftar asli dari 6 karakteristik dipersembahkan ke *Fortescue-Brickdale*, Kepala Panitera di London pada awal abad ke-20, ditindaklanjuti dilengkapi karakteristik yang ke-7 oleh Dawson dan Sheppard.<sup>153</sup> Register terpaut bisa diperoleh dalam konfirmasi gambar mengenai kadaster, yang menyampaikan “beberapa banyak klasifikasi yang eksis dengan baik sebagai indikator kesuksesansungguhnya atau keandalan dari sebuah kadaster.

Klasifikasi tersebut di atas, dijelaskan sebagai berikut.<sup>154</sup> Pertama, Keamanan: Sistem mesti aman, berakibat pasar tanah bisa beraktifitas dengan efektif dan efisien. Institusi moneter mesti sanggup mengagunkan objek tanah dengan segera dan mesti ada pemberian kepastian atas kepemilikan dan identifikasi objek tanah. Sistem mesti pula selamat secara fisik dengan penataan pengaturan untuk pengarsipan tiruan pencatatan, apabila terdapat petaka dan pengawasan untuk memberikan kepastian bahwa siapapun orang yang tidak mempunyai kewenangan tidak bisa melakukan perubahan bahkan pengrusakan informasi.

Klasifikasi kedua, Transparansi dan Kelugasan (kesederhanaan): Agar berhasil guna, sistem mesti transparan dan lugas (sederhana) untuk mudah dipahami dan difungsikan. Model, standar operasional prosedur, dan ketentuan peraturan yang kompleks akan menjadi kendala dari sistem dan bisa kendala pemakai jasa sistem. Kelugasan jua vital dalam memberikan konfirmasi bahwa bea yang minimal, keleluasaan adil, dan sistem dipelihara.<sup>155</sup>

Klasifikasi ketiga, Kepastian waktu: Sistem mesti menyiapkan informasi mutakhir dengan tepat waktu. Sistemnya jua mesti komprehensif; ini seluruh parcel harus dimasukkan ke dalam sistem. Klasifikasi keempat, Keadilan: Dalam pembangunan dan proses kegiatan, kadaster mesti adil dan diasumsikan adil. Kadaster sebisanya mesti tampak selaku sistem yang bersifat objektif yang harus terpelihara secara terpisah dari proses kebijakan politik, contohnya land reform,

---

<sup>153</sup> *Ibid*, 72

<sup>154</sup> Dowson, Sir E. and Sheppard, V.L.O., *Ibid*, p. 17.

<sup>155</sup> *Ibid*. p.17.

walaupun mungkin selaku bidang dari programnya land reform. Keadilan meliputi pula penyediaan pintu masuk yang adil ke dalam sistem melaluinya, seperti, kantor yang didesentralisasi, standar operasional prosedur yang sederhana, dan bea yang terjangkau masyarakat umum.<sup>156</sup>

Klasifikasi kelima, Aksesibilitas: Dalam batasan kepekaan budaya, masalah hukum dan privasi, sistem harus mampu menyediakan akses yang efisien dan efektif untuk semua pengguna. Klasifikasi keenam, Bea: Sistem mesti berbea minimal atau diaktifkan dengan optimal, sehingga bea bisa direkonstruksikan dengan adil dan tidak terlalu memberati pemakai jasa layanan. Ongkos pembangunan sistem, contohnya bea proses ajudikasi dan survei permulaan, tidak mesti seluruhnya ditanggung oleh pemakai jasa di awal proses kegiatannya. Ongkos minimal tidak menghambat pemakai jasa teknologi informasi terkini, sepanjang teknologi dan pemakaiannya tepat.<sup>157</sup>

Klasifikasi ketujuh, Kebersinambungan: mesti ada prosedur untuk memberikan konfirmasi bahwa sistem dipelihara dari tempo ke temponya. itu meliputi mekanisme untuk menuntaskan kadaster dalam rancangan durasi waktu yang normal dan untuk memelihara agar informasi tetap terkini. Kebersinambungan menunjukkan bahwa penataan lembaga dan pengelolaan, mekanisme dan teknologi, dan strata pendidikan dan profesional yang dibutuhkan seimbang untuk otoritas kespesialisannya.<sup>158</sup>

Himpunan karakteristik-karakteristik itu pula dapat diistilahkan sebagai 'keinginan'. Hal itu yang diinginkan dari sistem pendaftaran tanah (yang berguna dengan optimal menjadi administrasi pertanahan sesuai tujuan). Ini terpulang dari terpentingnya pada desain konstruksi manajemen dan proses kegiatan tata usaha setiap harinya, apabila keinginan ini bisa direalisasikan, mesti saja dalam koridor yuridis dan prasyarat lain yang harus dipenuhi. Walaupun karakteristik-karakteristik dirumuskan tidak jelas, "*International Federation of Surveyors (FIG)*" mengistilahkan sebagai 'kriteria' (untuk bisa mengidentifikasi dengan

---

<sup>156</sup> *Ibid.* p.17.

<sup>157</sup> Dowson, Sir E. and Sheppard, V.L.O., Land registration, Colonial Research Publications No 13 (2nd edition), (London: Her Majesty's Stationery Office, 1956), p. 71-72; Simpson, p.17.

<sup>158</sup> *Ibid.*, p.17.

tepat dibutuhkan lebih banyak lagi data kuantitatif, misalnya yang era saat ini sedang dilaksanakan yaitu dengan tolak ukur berdasarkan standar baku yang umum.<sup>159</sup>

Menurut Daniel Steudler, Ian Williamson,<sup>160</sup> karakteristik-karakteristik itu sangat vital bagi sistem pendaftaran tanah. Memandu untuk memperoleh substansi (kualitatif) untuk karakteristik-karakteristik itu adalah bidang istimewa dari pembelajaran kasus. Hal itu meliputi dalam pembelajaran kasus itu selaku salah satu komponen lembaga, adapun istilahnya yaitu "pelaksanaan dalam praktiknya sehari-hari kontra 'ketentuan yuridis dalam peraturan perundangan'."

Mengamati sifat-sifat yang berlainan bisa dirubah dengan mengamati, apa sistem pendaftaran tanah secara komprehensif berguna secara optimal dan menggapai tujuannya. Perihal itu bisa dirangkum dengan optimal dengan karakteristik istimewa yang kredibel (yang kelak akan diistilahkan selaku kepemilikan tanah dan bangunan yang timbul dari sistem pendaftaran tanah. Menurut Barry,<sup>161</sup> Orang yang diamanahkan dan menggantungkan sistem akan memfungsikannya dengan optimal. Sebab itu fungsinya bisa diamati selaku unsur utama dalam menetapkan, apa suatu sistem itu bisa tepat sasaran atau tidak, seperti yang dibahas berkaitan dengan sistem kadaster.

Berdasarkan penjelasan para ahli mengenai sistem pendaftaran hak tersebut di atas, maka dapat dianalisis berkaitan dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagai berikut. Analisis pertama, sistem pendaftaran hak lahir berasal dari budaya Jerman dan ditemukan di negara-negara Eropa tengah (Jerman, Austria, Swiss), hal ini sebagai Versi pertama. Adapun versi kedua, merupakan bentuk yang menyimpang dari versi pertama (Sistem Jerman), hal ini ditemukan di negara-negara Eropa Timur dan Nordik. Berbagai versi berkaitan dengan pemanfaatan konsep dari properti dan organisasi proses kadaster, termasuk inovasi penggunaan dan peran surveyor

---

<sup>159</sup> Daniel Steudler, Ian Williamson, Kaufmann, Jürg and Grant, Don, *Benchmarking Cadastral Systems*, (Australian: The Australian Surveyor, Vol. 42, No. 3, 1997). p. 87-106

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> Barry, M.B., *Evaluating Cadastral systems in Periods of Uncertainty: A Study of Cape Town's Xhosa-speaking Communities*, (South African: PhD Thesis University of Natal, Durban, <http://www.geomatics.uct.ac.za>, 1999) p. 82

berlisensi swasta. PTSL sebagai implementasi penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia menganut sistem pendaftaran hak, mmengacu pada versi pertama yaitu Sistem Jerman dengan wadah register buku tanah sebagai penyimpanan data yuridis.

Asas-asas PTSL berdasarkan Pasal 2 PP 24/1997 Pendaftaran Tanah diselenggarakan berlandaskan empat azas yaitu asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir dan asas terbuka. PTSL bertujuan berdasarkan Pasal 3 PP 24/1997 Pendaftaran Tanah. Pertama, memberikan adanya kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang sudah terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya selaku pemegang haknya. Kedua, mempersiapkan informasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk Pemerintah supaya dengan mudah mendapatkan data yang dibutuhkan dalam mengadakan tindakan hukum tentang bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Ketiga, terlaksananya tertib administrasi pertanahan.

Analisa kedua, lahir adanya versi khusus dari sistem kepemilikan tanah di Inggris, memperkenalkan konsep batas umum dimanfaatkan guna mengidentifikasi bidang tanah pada seri peta topografi skala besar. Hal ini diadopsi oleh PTSL 2023, diterbitkannya Petunjuk Teknis (Juknis) Tahun 2023 Pengumpulan Data Fisik Terintegrasi PTSL dan Juknis PTSL 2023, penerapan Peta Foto hasil pengamatan pesawat *droane* dengan kualifikasi standart tertentu sebagai dasar penunjukkan dan penetapan bidang tanah serta penghitungan luas dengan digitalisasi skala 1:1000. Hal ini sebagai *option* terhadap pengukuran dan pemetaan teristris (survei pengukuran yang dilakukan di permukaan bumi).

Versi ketiga, berdasarkan konsep asli Jerman Sistem *Grundbuch* (Buku Tanah), ditemukan sistem Torrens diciptakan oleh Robert Richard Torrens warga negara Inggris, diperkenalkan di Australia pada pertengahan 1800-an untuk melayani kebutuhan mengamankan hak atas tanah di dunia baru. Sistem ini sebagai solusi bagi permasalahan pendaftaran akta, berupa sistem baru yang lebih sederhana memungkinkan orang memperoleh keterangan dengan cara mudah, tanpa harus mengadakan "*title search*" pada akta-akta yang ada.



Penyelenggaraannya bukan aktanya yang didaftar (hanya sebagai sumber datanya saja), tetapi haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian ke dalam suatu daftar isian yang dalam Bahasa Inggris disebut *register*. PTSL sebagai implementasi penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia, mekanisme pendaftaran haknya mengacu seperti hal ini.

Ada beberapa hal kelebihan dari hasil analisis gap dalam Sistem Torrens ini. Pertama, kewenangan Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT)nya dalam pendaftaran hak bersikap aktif, melakukan pengujian kebenaran datanya dimuat dalam akta yang bersangkutan. Hal ini membedakan dengan PTT dalam sistem pendaftaran akta yang bersikap pasif. Kedua, pendaftaran hak memakai sistem buku tanah, disimpan disimpan di kantor PTT dan terbuka bagi umum. Ketiga, model sertifikatnya pada umumnya hanya terdiri atas salinan register dan hanya menunjukkan data yuridis pada saat sertifikat dibuat bagi pemegang haknya. Di Indonesia saat ini Negara/ Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN secara bertahap berproses beralih dari sertifikat analog beberapa halaman, terdiri dari sampul sertifikat, buku tanah dan surat ukur bagian sertifikatnya. Menjadi sertifikat elektronik satu lembar tersebut.

Analisa ketiga, data yang disimpan/disajikan, baik data fisik maupun data yuridis perlu disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian agar selalu sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Hal ini merupakan kegiatan pemeliharaan data. Adapun dalam penyelenggaraan legal cadaster kepada para pemegang hak atas tanah diberikan surat tanda bukti hak. Agar dapat membuktikan nama pemegang hak adalah yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Berkaitan dengan teori kemanfaatan, maka data yang telah ada di kantor PPT mempunyai sifat “terbuka” bagi umum yang membutuhkan info. Calon pembeli dan calon kreditor dengan mudah bisa mendapatkan keterangan yang dibutuhkannya untuk melindungi perbuatan hukum yang akan dilakukan, baik info yang diperolehnya dari pihak PTT maupun dari pemegang hak atas tanahnya. PTSL sebagai implementasi penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia, mekanisme pendaftaran haknya mengacu seperti hal ini.

Analisa keempat, sistem pendaftaran hak yang menjamin kepastian

hukum, kepastian hak dan perlindungan hukum atas hak, baik bagi pemegang hak atas tanah maupun pemilik tanah sebenarnya yang telah kehilangan haknya karena diterbitkan sertifikat kepada nama pemegang haknya, diperlukan asas-asas sebagai landasan teori yang dituangkan dalam Undang-undang Pendaftaran Tanah. Adapun asas-asas (prinsip-prinsip) yang digunakan dalam Sistem Torrens yaitu prinsip cermin, prinsip tirai dan prinsip asuransi dari Kurand yang banyak diikuti oleh negara-negara yang menganut sistem publikasi positif. Ada juga tujuh karakteristik Register Sistem Hukum Anglo-Saxon yang mesti diintegrasikan ke dalam sistem pendaftaran (yang berfungsi optimal) yaitu keamanan, kewajaran (kesederhanaan), ketepatan, ekonomis, pengiriman barang (ekspedisi), keserasian dan pemanfaatan dengan situasi dan kondisinya serta keutuhan pencatatannya. Hal ini dalam rangka mewujudkan Administrasi Pertanahan Sesuai Tujuan (*Fit for Purpose Land Administration*). Berkaitan dengan karakteristik pendaftaran tanah, seperti di Indonesia tidak dikenal karakteristik pengiriman barang karena berdasarkan hukum adat yang berasas kontan, tunai dan terang, dituangkan ke dalam akta PPAT telah terjadi peralihan haknya, tidak perlu lagi akta penyerahan (pengiriman) barangnya. PTSL sebagai implementasi penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia terus melakukan perbaikan dan peningkatan kualitas basis datanya dalam rangka Administrasi Pertanahan Sesuai Tujuan (*Fit for Purpose Land Administration*).

### 3.7 Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Henssen menjelaskan,<sup>162</sup> Prinsip publisitas mempunyai maksud yaitu daftar-daftar yuridis tersebut *tidak tertutup* bagi kontrol publik, dan pula bahwa realitas yang dipublikasikan bisa dikonfirmasi sedikit-dikitnya betulnya oleh pihak ketiga beritikad baik, sehingga bisa dijamin oleh undang-undang. Prinsip spesialisnya menunjukkan yaitu pendaftaran tanah dan akibatnya dalam berkas permohonan yang diajukan untuk register, terdiri dari subjeknya (manusia) dan

---

<sup>162</sup> Henssen, Jo, *Basic principles of the main cadastral systems in the world*, In: *Modern Cadastres and Cadastral Innovations*, (Delft: FIG Commission 7 and University of Melbourne, Proceedings of the One Day Seminar in Delft on May 16, 1995), p. 7

objeknya (yaitu properti yang realita) yang terkait mesti diidentifikasi dengan pasti. Seperti halnya sesuai berlaku untuk asas-asas lainnya dalam sistem pendaftaran hak yaitu asas khusus, asas pemesanan, asas persetujuan. Bahkan dalam tekstualnya sendiri berakibat terang bahwa asas publisitas dapat diartikan sangat berlainan di berbagai banyak negara dan waktunya.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Daring,<sup>163</sup> arti kata dari *publisitas* adalah penyiaran mengenai sesuatu atau seseorang kepada publik masyarakat luas. Arti kata *publikasi* yaitu pengumuman atau penerbitan. Esensi keduanya yaitu pengumuman atau penerbitan, berkaitan konten di sini adalah berkaitan dengan penyiaran atau penerbitan atas daftar-daftar yuridis pendaftaran tanah. Sistem publikasi adalah sistem digunakan dalam pendaftaran tanah yang terbuka untuk umum dan sampai sejauh mana kepastian dan perlindungan hukum terhadap produk akhir pendaftaran tanah atau sertifikat bagi pemegang hak atas tanahnya. Adapun berkaitan dengan penggunaan sistem publikasi dengan sistem pendaftaran tanah yang digunakannya terdiri atas:

1. Sistem Publikasi Negatif, berkaitan dengan Sistem Pendaftaran Akta.
2. Sistem Publikasi Positif, berkaitan dengan Sistem Pendaftaran Hak.

Menurut Zevenbergen,<sup>164</sup> kembali terulang kelihatannya belum tersedia ruang definisi mendunia dari salah satu macam pendaftaran. Penggolongan dalam sistem negatif dan positif pendaftaran tanah telah difungsikan secara hampir menyeluruh di Belanda, selama pertentangan mengenai hukum perdata baru di era kurun waktu Tahun 1950-an sampai dengan era Tahun 1980-an; di sini persoalan jaminan dan ganti kerugian menjadi utama. Di dalam sistem positif registrar atau sang tuannya (pada umumnya Negara) memberikan jaminan hak (judul) yang teregister. Apa saja yang tercatat dalam register tersebut menurut undang- undangannya diasumsikan betul. Kegagalan yang dikarenakan oleh kekeliruan dalam register tersebut, solusinya dirampungkan (secara keuangan)

---

<sup>163</sup> Kem.Dik.Bud., *Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)VI Daring*, (Jakarta: Kem.Dik.Bud., Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, 2016), [kbbi.kemdikbud.go.id](http://kbbi.kemdikbud.go.id).

<sup>164</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, (Netherlands:, Nederlandse Commissie voor Geodesie (NCG), Netherlands Geodetic Commission, Delft, The 2002), p. 63

oleh Negara (atau registri). Sistem negatif tidak terdapat adanya pemberian jaminan mengenai hak (judul) yang sesungguhnya. Semata-mata kekeliruan dengan mengarsipkan pendaftaran yang diperbaiki kekeliruannya, tidak merupakan persoalan (teristimewa berlandaskan hukum privat) yang barangkali belum timbul dari aktanya, tetapi masih ada.

Adapun menurut Hermanses,<sup>165</sup> untuk menjawab pertanyaan yang secara universal maka oleh sebagian besar pemerintah selaku penyelenggara pendaftaran negara-negara di dunia agar bisa dilaksanakan dengan berhasil, dilaksanakan sistem pengumuman (publikasi) berkaitan dengan hak-hak atas tanah tersebut. terdiri dua ruang lingkup publikasi hak atas tanah tentang:

1. Subjek sebenarnya dari pemegang hak atas tanah, pengumumannya disebut dengan istilah *publiciteit*, dilaksanakan oleh pendaftaran hak dan akta.\
2. Objek bidang tanahnya, berkaitan dengan letak, batas-batas dan luas atas hak tanahnya, pengumumannya disebut dengan istilah *specialiteit* , dilaksanakan oleh kadaster.

Lebih lanjut Hermanses,<sup>166</sup> publikasi bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas subjek dan objek hak atas tanah, sehingga pada umumnya pemeliharaan data pendaftaran tanah baik peralihan maupun pembebanan hak atas tanah menjadi layanan prima. Menurut Jonas sebagai dikutip oleh Hermenes, di Nederland sejak diselenggarakan *publiciteit* dan *specialiteit* dari hak-hak atas tanah, pembebanan hipotik atas jaminan kredit menjadi meningkat dengan signifikan.

Berdasarkan penjelasan dari para ahli pendaftaran tanah tersebut, maka analisis sistem publikasi pendaftaran tanahnya sebagai berikut. Analisa pertama, prinsip publikasi yaitu bermaksud bahwa daftar-daftar yuridis tersebut bersifat terbuka bagi kontrol publik. Secara realitas bahwa yang dipublikasikan tersebut bisa dicocokkan sekurang-kurangnya memang benar oleh pihak ketiga beritikad

---

<sup>165</sup> Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Buku Perkuliahan Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah, Semarang 1966 (Yogyakarta: STPN, perpustakaan, 1986), h. 3-4

<sup>166</sup> *Ibid*, h. 4

baik sebagai landasan bisa dijamin oleh undang-undang. Prinsip sistem publikasi tersebut di dampingi oleh prinsip spesialisnya, menunjukkan bahwa pendaftaran tanah dan akibatnya dalam berkas permohonan yang diajukan pada register terdiri dari dua unsur yaitu subjeknya (manusia) dan objeknya (yaitu properti yang realita) yang keduanya mempunyai hubungan hukum harus diidentifikasi dengan tepat..Analisis kedua, sistem publikasi mempunyai keterkaitan dengan sistem pendaftarannya. Sistem publikasi negatif berkaitan erat dengan sistem pendaftaran akta. Sistem publikasi positif berkaitan erat dengan sistem pendaftaran hak.

### 3.7.1 Sistem Publikasi Negatif

Menurut Boedi Harsono,<sup>167</sup> bahwa sistem publikasi negatif tidak berdasarkan pendaftaran sahnya dari tindakan (perbuatan) hukum yang dibuat untuk menetapkan beralihnya hak atas tanah kepada pembeli. Dalam hal ini dikonfirmasi bahwa pendaftaran atas aktanya tidak mengakibatkan pihak yang mendapatkan tanah dari pihak yang tidak terdaftar menjadi pemegang haknya yang baru. Sistem ini menganut asas *nemo plus furis*, berasal dari Hukum Romawi yang lengkapnya yaitu asas: "*nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet*", orang tidak bisa memberikan (menyerahkan) atau mengalihkan haknya melebihi atas yang dimilikinya sendiri.

Boedi Harsono<sup>168</sup> lebih lanjut menjelaskan, bahwa penyajian data dalam pendaftaran sistem publikasi negatif tidak bisa langsung dipercaya atas keabsahannya. Di sini negara tidak memberikan jaminan atas keabsahan penyajian datanya walaupun telah dilakukan pendaftaran aktanya, pihak pembeli masih beresiko mengalami komplain gugatan dari pihak lain yang bisa membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang hak yang sesungguhnya. Berkaitan dengan hal tersebut digunakan juga konsep *indefeasible and indemnity* sebagai wujud imbalan pemberian ganti rugi akibat dari kekeliruan atas

---

<sup>167</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, Edisi 2008, 2008) h. 81-82

<sup>168</sup> Boedi Harsono, *ibid*, h. 82.

penerbitan sertifikat hak atas tanahnya; adapun solusi atas ancaman dari kelemahan sistem publikasi negatif ini, maka negara-negara yang menganutnya menggunakan lembaga “*acquisitieve verjaring*”.

Lebih lanjut Boedi Harsono<sup>169</sup> menerangkan, Kantor PPT menyimpan arsip salinan aktanya yang terbuka bagi umum. setiap terjadi perubahan maka wajib dalam sistem publikasi negatif ini data yuridis yang dibutuhkan harus ditemukan terlebih dahulu dalam akta-akta yang bersangkutan. Resiko atas cacat hukum dari suatu akta dapat berakibat hukum yaitu tidak sahnya tindakan (perbuatan) hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian; untuk mendapatkan data yuridisnya harus dikerjakan tindakan “*title search*” yang dapat membutuhkan waktu dan biaya, akibatnya sebagai solusi atas “*title search*” ini dibutuhkan bantuan ahli. Adapun negara yang menjadi penerapan sistem pendaftaran tanah publikasi negatif adalah Perancis, Italia, Belanda, Amerika, Indonesia. Kemen. PPM/Bappenas melakukan penelitiannya di Indonesia dan Belanda.<sup>170</sup>

Berdasarkan penjelasan para ahli tersebut di atas, maka analisis pendaftaran sistem publikasi negatif sebagai berikut. Analisis pertama, sistem ini berbasas “*nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet*”, berasal dari asas Hukum Romawi, disingkat dengan asas: “*nemo plus juris*” yaitu orang tidak bisa menyerahkan atau mengalihkan suatu hak melebihi dari apa yang dimilikinya sendiri. Pendaftaran atas aktanya tidak mengakibatkan pihak yang menerima tanah terlindungi secara hukum selaku pemegang haknya yang baru. Hal ini disebabkan sistem publikasi negatif tidak berdasarkan pendaftaran sahnya perbuatan hukum yang dibuat untuk menetapkan beralihnya hak atas tanah kepada pembeli.

Analisis kedua, sistem publikasi negatrif ini dipakai di Indonesia sejak Pemerintahan Hindia Belanda dan era UU 5/1960 UUPA sampai dengan saat ini, walaupun Pasal 19 ayat 2 huruf a UU 5/1960 UUPA menganut sistem pendaftaran hak yang pada umumnya di dunia bersistem publikasi positif. Pertanyaan pertama, apa sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia?.

<sup>169</sup> Boedi Harsono, *ibid*, 76

<sup>170</sup> Kmen. PPM/Bappenas, , *Kajian Persiapan Perubahan Sistem, Pendaftaran Tanah Publikasi Positif di Indonesia*, (Jakarta: Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan, 2016), h. 16,

Jawabnya, berdasarkan Pasal 19 ayat 2 huruf c UU 5/1960 UUPA, memberikan penetapan hukum, pemberian surat-surat tanda bukti hak berlaku selaku alat pembuktian yang kuat (tetapi bukan alat pembuktian terkuat seperti pada sistem publikasi positif). Hal ini sebagai dimaksud dalam Penjelasan Umum PP 24/1997 Pendaftaran Tanah yaitu pendaftaran dengan sistem publikasi negatif berunsur positif. Pertanyaan kedua, Mengapa sistem pendaftaran hak UU 5/1960 tidak bersistem publikasi positif seperti pada umumnya di dunia? Hal ini disebabkan pertimbangan dari aspek kadaster bertujuan menjamin kepastian hukum saat era UU 5/1960 UUPA diundangkan belum mempersiapkan peta kadaster desa lengkap berdasarkan Pasal 19 ayat 2 huruf a UU 5/1960 UUPA. Hal inipun baru mulai diselenggarakan secara bertahap berdasarkan PP 10/1961 Pendaftaran Tanah dengan Proyek PP 10/1961 dengan sumber dana APBN.

### 3.7.2 Sistem Publikasi Positif

Sistem pendaftaran hak pada umumnya menggunakan sistem publikasi positif yang merupakan kebalikan dari sistem publikasi negatif. Hal ini terdiri dari register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertifikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang/pihak dalam register sebagai pemegang hak, membuat orang/pihak tersebut menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.<sup>171</sup>

Menurut Boedi Harsono<sup>172</sup>, bahwa perbuatan hukum peralihan atau perubahan hak yang dilakukan adalah "*Title by registration*", "*the register is everything*", pernyataan ini merupakan dasar falsafah yang melandasi sistem Torrens. Menganut sistem publikasi positif ini, negara memberikan jaminan atas keabsahan penyajian datanya. Semua pihak bisa mempercayai penuh informasi dari *output* hasil proses penyajian data dalam register, pihak yang akan membeli objek bidang tanah atau kreditur yang akan memperoleh tanah sebagai jaminan kredit yang akan dikucurkan dananya, tidak perlu khawatir melakukan perbuatan hukum dengan pihak yang namanya terdaftar dalam register sebagai pemegang

---

<sup>171</sup> Boedi Harsono, op.cit, h. 80

<sup>172</sup> Boedi Harsono, op.cit, h. 81.

hak atas tanahnya. Menurut Kemen. PPM/Bappenas<sup>173</sup>, Adapun negara yang menjadi penelitiannya contoh penerapan sistem pendaftaran tanah publikasi positif adalah Inggris, Austria, Australia, Kanada, Malaysia, Hongkong, , Tanzania.

Berdasarkan penjelasan para ahli tersebut di atas, maka dapat dianalisis hakikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam rangka Pendaftaran sistem publikasi positif sebagai berikut. Analisa pertama, pendaftaran sistem publikasi positif pada dasarnya berlandaskan pada sistem pendaftaran hak. Mengapa?, hal ini disebabkan sistem publikasi positif membutuhkan suatu wadah penyajian data yuridis dari pendaftaran hak dan peralihan haknya serta pembebanan hak di atas tanahnya ke dalam suatu registrasi (buku tanah). Apa sistem pendaftaran hak juga selalu menggunakan sistem publikasi positif?. Jawabnya tidak, hal ini disebabkan unsur kesiapan Negara/ Pemerintah dalam menjamin kepastian basis datanya. Apabila sudah siap, maka harus siap dengan setiap konsuekensinya tanggung jawab dan resikonya, memenuhi persyaratan tiga asas Sistem Torrens dan tujuh karakteristik sebagai telah dijelaskan di muka.

Analisis kedua, Indonesia berdasarkan Pasal 19 UU 5/1960 UUPA adalah sistem pendaftaran hak, namun belum bersistem publikasi positif tapi bersistem publikasi negatif berunsur positif. Jawaban berkaitan dengan hal ini telah dijelaskan pada pendaftaran sistem publikasi negatif di sub.bab sebelumnya.

### **3.7.3 Perbandingan Sistem Publikasi Negatif dan Sistem Publikasi Positif**

Menurut Kementerian PPM/ Bappenas,<sup>174</sup> adapun dengan pendekatan teori kepastian hukum dan pendekatan penelitian perbandingan hukum, maka dilakukan analisis gap perbandingan sistem publikasi dalam pendaftaran tanahnya adalah sebagai berikut. Pendaftaran tanah sistem publikasi negatif, pertama, memakai sistem pendaftaran akta (registration of deeds) dan kekuatan hukum sertifikat adalah sebagai tanda bukti yang kuat (tidak terkuat/ tidak mutlak). Kedua, Negara tidak menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam

---

<sup>173</sup> Kemen. PPM/Bappenas, loc.cit, h. 16

<sup>174</sup> Kemen. PPM/Bappenas, op.cit, h.13-14



sertifikat adalah benar selama tidak dibuktikan dengan alat bukti lain, apabila data dalam sertifikat tidak benar, maka dapat dilakukan berdasarkan putusan pengadilan. Ketiga, pihak lain yang dirugikan atas diterbitkan sertifikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat atau melalui jalur penyelesaian ke lembaga peradilan. Keempat, Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) bersifat pasif karena tidak mendukung keakuratan dan kebenaran datanya dalam sertipikat.

Adapun pendaftaran tanah sistem publikasi positif, pertama, menggunakan sistem pendaftaran hak (registration of title), sertifikat sebagai tanda bukti yang bersifat mutlak. Kedua, Negara menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam sertifikat adalah benar, tidak dapat diganggu gugat, serta memberikan kepercayaan yang mutlak buku tanah. Ketiga, Pihak ketiga yang memperoleh tanah dengan itikad baik mendapatkan perlindungan hukum yang mutlak (*indefeasible*). Keempat, pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat tanah mendapatkan kompensasi dalam bentuk yang lain. Kelima, pemilik hak atas tanah yang sebenarnya akan kehilangan hak. Keenam, wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang administratif karena penerbitan sertifikat tidak dapat diganggu gugat<sup>175</sup>. Di Indonesia hanya bisa bisa menguigat pada Peradilan Tata Usaha Negara

Menurut de Haan,<sup>176</sup> hal tersebut bisa dijelaskan dalam register berikut watak terpenting dari sistem negatif yang diganti ke dalam sistem positif. Adapun menindaklanjuti analisis gap menjadi sebagai berikut. Pertama, terdapat lemahnya pemberian jaminan terhadap kelengkapan, keabsahan dan kevalidan pencatatan untuk pihak penerima pemindahan. Kedua, pasifnya institusi-institusi yang meregister berkaitan dengan hal tersebut. Ketiga, sedikitnya register lengkap dari bunga itu sendiri, dengan pemberian jaminan yang mengikutinya. Keempat, tidak terdapat pemberian jaminan keuangan/ asuransi berupa jaminan pertanggung jawaban dari negara terhadap keseluruhan dari sistem registernya.

---

<sup>175</sup> Kemen. PPM/Bappenas, *ibid*, 17

<sup>176</sup> P. de Haan, Asser-Mijnssen-De Haan *Zakenrecht (I) [Property Law (I)]*, Willink (Dutch Zwolle: Tjeenk, 1992), p. 311

Menurut Palmer,<sup>177</sup> menjelaskan hal tersebut dengan cara yang serupa. Semakin mendukung analisis gap tersebut di atas menjadi bahwa dalam sistem negatif, bukti hak hanya dibuktikan dalam register tanah. Adapun dalam sistem positif, hak milik dilandasi oleh registernya, yaitu, pendaftaran berfungsi menggugurkan pemilik terdahulu dan menyerahkan hak atas tanah kepada pemilik barunya. Sistem positif bisa diperkuat dari jaminan pemerintah bahwa informasi yang teregister yaitu betul.

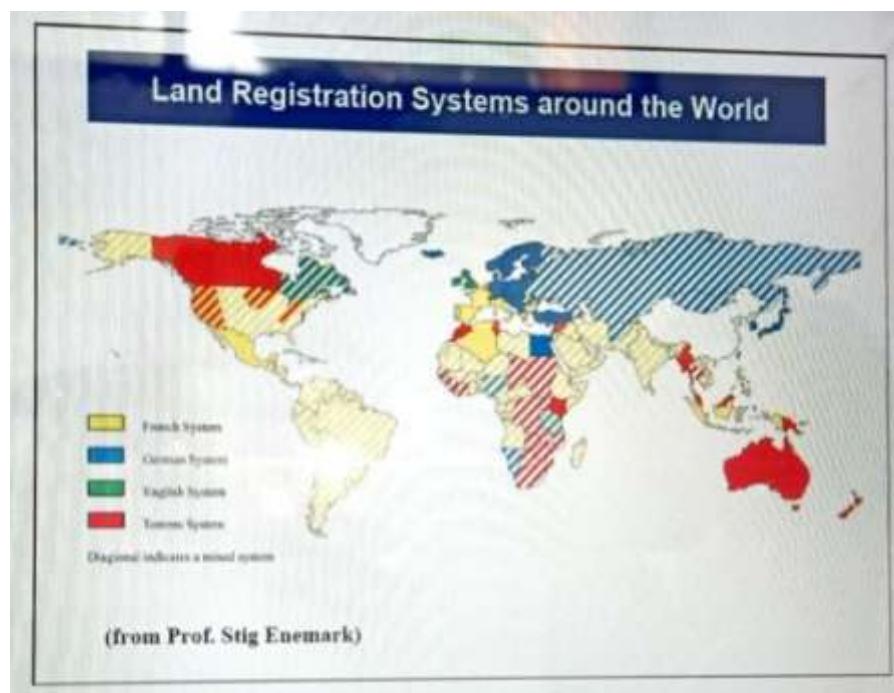
Berdasarkan penjelasan para ahli pendaftaran tanah tersebut di atas, maka analisis perbandingan sistem publikasi negatif dan sistem publikasi positif berkaitan dengan hakikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif adalah sebagai berikut. Sistem pendaftaran hak pada umumnya di dunia menganut pendaftaran sistem publikasi positif. Hal ini disebabkan dua faktor penyebabnya. Faktor penyebab pertama aspek hukumnya, Pasal 19 ayat 2 UU 5/1960 menetapkan pemberian surat-surat tanda bukti hak selaku alat pembuktian yang kuat. Hal ini berdasarkan Penjelasan Umum PP 24/1997 Pendaftaran Tanah, mengandung makna pendaftaran sistem publikasi negatif berunsur positif. Faktor penyebab kedua, peta kadaster desa lengkap belum dipersiapkan sebelum berlaku UU 5/1960 belum ada undang-undang yang mengaturnya. Ketentuan peta kadaster desa lengkap baru diatur berdasarkan Pasal 19 ayat 2 huruf a UU 5/1960 UUPA. Hal ini berakibat, Negara/Pemerintah dalam hal ini Kementerian ATR/BPN saat ini masih dalam proses menjamin kebenaran basis data pendaftaran tanah, baik data fisik maupun data yuridis baik secara regional pada kantor pertanahan, maupun secara nasional diseluruh Indonesia secara digital.

### **3.8 Pemetaan Sistem Pendaftaran Tanah dan Publikasinya di Seluruh Dunia**

Menurut Pemetaan *Land Registration System around the World* yang dikutip dari Enemark,<sup>178</sup> sebagai Gambar I di bawah ini:

<sup>177</sup> Palmer, David W. *Incentive-base Maintenance of Land Registration Systems*, PhD Thesis University of Florida, (Florida: Gainesville, 1996), p. 65

<sup>178</sup> Stig Enemark, *The Land Management Paradigm for Institutional Development*, (Australia University of Melbourne, Expert Group Meeting On Incorporating Sustainable Development Objectives Into Ict Enabled Land Administration Systems Centre for Spatial Data Infrastructures



Gambar 3.5 Pemetaan Sistem Pendaftaran Tanah di Seluruh Dunia

Sistem Pendaftaran Tanah di seluruh dunia dapat dibagi dalam 4 kelompok besar adalah sebagai berikut:<sup>179</sup>

1. *French System.*
2. *German System.*
3. *English System.*
4. *Torrens System.*

Tanda garis arsir berwarna menunjukkan sistem yang selain ke-empat sistem tersebut, namun bertendens pada corak salah satu atau dua sistem dalam wilayah dipeta tersebut.

Berkaitan dengan hal-hal tersebut di atas, maka keempat karakteristik sistem pendaftaran tanah tersebut pada awalnya sebagai berikut:<sup>180</sup>

1. *French System* (Sistem Perancis)

Sistem pendaftaran tanah di Perancis menganut sistem pendaftaran akta dengan

---

and Land Administration, [www.land.aau.dk/~enemark](http://www.land.aau.dk/~enemark)., 9-11 November 2005, ), p. 6

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> Stig Enemark, *ibid.*

sistem publikasinya negatif.

## 2. *German System* (Sistem Jerman)

Sistem pendaftaran tanah di Jerman menganut sistem pendaftaran hak dengan sistem publikasinya negatif, dengan kekhususan hanya bisa dipermasalahkan oleh pemilik pertama kepada pihak kedua saja. Apabila sudah dialihkan kepada pihak ketiga, maka pemilik pertama sudah tidak bisa mempermasalahkan lagi. (berdasarkan kekhususan tersebut menurut para ahli pendaftaran lainnya, sistem ini telah menjadi sistem publikaasi positif<sup>181</sup>).

## 3. *English System* (Sistem Inggris)

*Negara Inggris* yang menganut sistem hukum Anglo Saxon, sistem pendaftaran tanah di Inggris menganut sistem pendaftaran hak dengan sistem publikasinya positif. Sebagian mengacu juga pada Sistem Torrens.

## 4. *Torrens System* (Sistem Torrens)

Sistem pendaftaran tanah Torrens berasal dari Australia berdasarkan Sistem Jerman asli yaitu sistem *Grundbuch* (Buku Tanah) menganut sistem pendaftaran hak, namun dengan sistem publikasinya positif. Sistem Torrens,<sup>182</sup> yang diatur dalam *Land Titles Act 1925*. Namun di sini memakai tiga prinsip dasar yang bersumber dari sistem Anglo Saxon yaitu prinsip cermin, tirai dan asuransi

Namun keempat sistem dalam perkembangannya berkembang sesuai dengan situasi dan kondisi dari masing-masing negaranya. Walaupun apabila dilihat dari peta tersebut di atas, Indonesia menganut garis arsir bertendens pada corak *French System* menganut sistem pendaftaran akta, dengan pengaruh corak lain. Pada hal pendaftaran tanah di Indonesia menggunakan sistem pendaftaran hak, namun memang sistem publikasi tidak positif, tetapi sistem publikasi negatif. Bisa jadi karena terpengaruh dari penjajahan Belanda yang menganut sistem pendaftaran akta, sistem peradilannya dan juga beberapa alasan mendasar, sebagaimana dapat terjadi sistem pendaftaran tanah antara negara yang satu dengan negara yang lain bercorak beraneka ragam, antara lain karena belum siap

<sup>181</sup> Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia, Buku Perkuliahan Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah, Semarang 1966* (Yogyakarta: STPN, perpustakaan, 1986), h. 3-4

<sup>182</sup> Kemen. PPM/Bappenas, op.cit, h. 15

sumber daya manusia baik di bidang registrasi dan kadaster, sumber daya dana, sumber daya alat dan manajemen, serta belum disiapkannya peta pendaftaran tanah pada saat UU 5/1960 UUPA diundangkan.

Menurut Enemark,<sup>183</sup> walaupun ruang lingkup sistem kadaster di seluruh dunia jelas berbeda dalam hal struktur, proses dan aktornya, tetapi rancangan atau kerangka bentuk dari sistem kadaster mereka semakin dipengaruhi oleh globalisasi dan teknologi menuju kadaster multiguna. Pengaruh yang sama juga berakibat mendorong pendaftaran tanah yang memuat hak atas tanah dan penggunaan tanah menuju sistem informasi multifungsi yang terintegrasi. Era kadaster modern dan sistem informasi pertanahan saat ini juga mencerminkan urbanisasi dan reformasi ekonomi mikro yang menyatukan desentralisasi, privatisasi, dan jaminan kualitas.

Inisiator yang paling signifikan adalah pembangunan berkelanjutan dengan permintaannya akan informasi yang komprehensif tentang kondisi lingkungan yang dikombinasikan dengan data terkait lahan dan properti lainnya. Akibatnya, fokus survei, pemetaan, dan pendaftaran tanah tradisional telah beralih dari yang terutama didorong oleh penyedia menjadi sekarang yang jelas-jelas didorong oleh pengguna. Keberhasilan sistem kadaster adalah fungsi dari seberapa baik ia menginternalisasi pengaruh ini dan mencapai tujuan sosial, ekonomi dan lingkungan yang luas ini.<sup>184</sup>

Berdasarkan penjelasan dari para ahli tersebut di atas, maka pemetaan awal sistem pendaftaran tanah dan sistem publikasi di dunia dapat analisis sebagai berikut. Analisis pertama, adanya 4 sistem

### **3.9 Pemetaan Keberadaan Sistem Pendaftaran Tanah dan Sistem Publikasinya di Eropa**

Benua Eropa sebagai asal usul kelahiran sistem pendaftaran tanah dan kadaster di dunia, maka diperlukan pembahasan pemetaannya di Eropa. Menurut

---

<sup>183</sup> Stick Enemark, op.cit, p. 1.

<sup>184</sup> Stick Enemark, op.cit, p. 6

Larson,<sup>185</sup> mengutip dari Henssen memberikan penekanan khusus pada perbedaan antara Eropa Barat dan Timur. Tetapi ada variasi besar bahkan di Eropa Barat. Inggris telah disebutkan sebagai kasus khusus, disebabkan untuk land pendaftaran di Anglo-Saxon dan negara-negara berbahasa Inggris yang bersumber dari Inggris. Bagian Utara dan Selatan Eropa juga berbeda dalam banyak hal. Oleh karena itu, kita akan mulai dengan memperlakukan subjek di bawah empat judul: Eropa Barat, Utara, Selatan dan Timur. Setelah itu kami akan mencoba untuk menunjukkan beberapa pelajaran yang dapat diambil dari masa lalu serta beberapa tren umum, saat ini dan kemungkinan masa depan.

### 3.9.1 Eropa Barat

Menurut pendekatan aspek sejarahnya, terdapat kemiripan yang mendasar dari seluruh kadaster dan pendaftaran tanah yang dilaksanakan di Eropa Barat. Mereka seluruhnya tersebut, dalam satu atau lain metode, *dilandaskan pada asas-asas kadaster Prancis* sebagaimana yang diartikan oleh *Napoleon* pada era permulaan abad kesembilan belas. Asas atau prinsip yang melandasinya yaitu bahwa hal tersebut itu mesti merupakan dari dua hal pokok yang utama, yaitu: deskripsi verbal; dan peta yang menunjukkan lokasi dan batas-batas semua unit lahan.<sup>186</sup>

Menurut Larson,<sup>187</sup> peta-peta tersebut dibikin secara sistematis, area demi area objeknya, dilakukan survei kadaster yang relatif sama atau setipe, bukan sebatas menjadikan produk peta tetapi merupakan juga pencatatan rekaman lapangan yang menjadi landasannya. Pemberian nomor urut kadaster yang bersifat unik dari setiap objek bidang tanahnya, pada umumnya bidang atau persil daripada blok atau unit pertanian yang berguna selaku konektor antara peta dan deskripsi verbalnya. Sebab musabab dari tujuan prioritas pertamanya yaitu di bidang yang berkaitan dengan pajak, maka kadaster yang oroginair penataannya disusun mengacu dengan nama kepemilikan tanahnya, dengan indikatornya objek

---

<sup>185</sup> John Larson, *Land Registration and Cadastral System, Tools of land Information and Mangement*, (England: Longman Group UK Limited, 1991), p. 29

<sup>186</sup> *Ibid*

<sup>187</sup> *Ibid*, p.30 Footnote 1 spasi

bidang setiap pemilik dengan luas tanahnya, jenis penggunaan tanah, jenis kualitas dan harga nilai tanahnya. Kadaster yang lain tampil sejajar dengan jenis kadaster ini, dengan penyusunan berdasarkan jumlah bidang atau persilnya.

Ciri khas fundamental dari kesinambungan ini adalah korelasi antara daftar tanah dan kadaster. Di Negara Jerman, Austria, Belanda dan Swiss era ini ada korelasi yang sangat rapat antara pendaftaran tanah dan kadaster. Di Negara Belanda, keduanya dimanajementi oleh suatu organisasi yang sama di kantor umum, kantornya dikenal sebutan kantor kadaster. Negara-negara lainnya tersebut di atas, bahwa satuan-satuan hukum yang dipakai dalam daftar tanah juga sama dengan satuan kadaster atau gabungannya. Disebabkan informasi bersifat spesifik dalam catatan dan peta kadaster, dapat diharapkan guna mempropagandakan sistem pendaftaran hak dengan tingkat *security* dan keunggulan yang optimal di seluruh negara ini.<sup>188</sup>

1. Larson menjelaskan,<sup>189</sup> Negara Prancis, mempunyai kelebihan yaitu: merupakan negara induk kadaster *unilicalion* kadaster, namun sayangnya daftar tanahnya belum maju sejauh ini.
2. Secara natural, sistem Prancis juga sudah berperan besar mempengaruhi sebagian Eropa Barat, termasuk Belanda dan di bekas negara-negara jajahannya, seperti sebagian besar negara-negara Afrika Utara dan Afrika Barat, Perancis menganut sistem pendaftaran akta sehingga sistem publikasinya negatif.
3. Adapun kelemahan dari eksistensi kadaster Prancis terdiri dari:
  - a. tidak selengkap dan juga tidak dipertahankan dengan cara yang serupa seperti halnya di negara-negara Eropa Barat tersebut di atas;
  - b. kurang mempunyai validitas hukum;
  - c. masih mengutamakan kadaster fiskal saja yang tidak mempunyai korelasi yang sangat rekat antara kadaster dan daftar tanah yang sah;
  - d. di negara-negara jajahan Perancis tersebut di atas, kadaster dan daftar tanah (*Livre Foncier*) umumnya hanya memuat sebagian kecil dari tanah, yaitu

---

<sup>188</sup> John Larson, *ibid*, p. 32

<sup>189</sup> *Ibid*, p. 30

kebanyakan terletak di perkotaan.

Umumnya, pendaftaran prinsipnya bersifat sukarela (dalam kasus-kasus tertentu wajib didaftar, seperti hibah berasal dari perolehan tanah milik negara). Daftar tanah biasanya merupakan daftar hak dengan folio untuk setiap bidang demi bidang tanahnya. Apabila seseorang mau mendaftarkan bidang tanahnya, ia mesti membuat surat permohonan kepada pencatat. Permohonannya setelah itu akan dipublikasikan secara formil selama durasi waktu yang ditetapkan, dan objek tanah tersebut setelah itu mesti disurvei dan diberikan tanda batas disaksikan oleh tetangga batas bidang tanahnya dan pihak terkait lainnya. Sesudah durasi batas waktu banding dilewati, satuan bidang tanah itu dicatat dalam daftar. dan pemiliknya diberikan tanda bukti haknya berupa sertifikat hak milik.<sup>190</sup>

Menurut Larson,<sup>191</sup> Ciri-ciri kadaster dan register pada umumnya di semuawilayah Eropa Barat yaitu:

1. kadasternya menyajikan jangkauan sistematis di semua wilayah; 2.datanya dihimpun dan dilakukan pencatatan kemudian dilakukan pembaharuannya.
2. alokasi datanya diuraikan sesuai dengan fungsinya, ukuran persegi bidang dan besaran nilai pajaknya, bangunan dan topografinya;
3. kemudian kepemilikannya dilakukan pencatatan berkaitan hubungan ke register dan ke file administrasi lainnya dibikin;
4. kecondongan umumnya yaitu bidang fiskal originir dari kadaster berubah menjadi semakin sedikit porsinya berubah menjadi kadaster multiguna
5. sementara itu peran aktif selaku landasan dari sistem informasi pertanahan umum justru semakin vital.
6. eksistensi peta kadaster difungsikan guna banyak tujuan selain dari kadaster originirnya; dan diserasikan dengan grid nasional bersistem koordinat yang serupa;
7. menguatkan untuk menggabungkan antara survei kadaster dengan survey topografi umum; contohnya, di Swiss pada kota-kota sering kali

---

<sup>190</sup> *Ibid*, p. 30.

<sup>191</sup> *Ibid*, p. 30.



- memproduksi peta kota yang sangat tepat berlandaskan informasi kadaster.
8. unifikasi survei kadaster dengan jenis pemetaan berskala besar lainnya, bertujuan perkotaan yang juga menjadi model umum di negara-negara lain di kawasan ini.
  9. pada umumnya negara, merupakan konstruksi primer yang diwakili oleh tampilan peta kadaster.
  10. kecenderungan dari kemajuan yang mempesona di sejumlah negara yaitu penataan register bangunan yang tersimpul dengan kadaster.
  11. register bisa diperbanyak guna menginputkan informasi sangat diperlukan berkaitan dengan bangunannya; di Negara Jerman, contohnya, usaha yang sedang dilaksanakan guna menyusun daftar bangunan adalah bidang lanjutan yang tergabung dengan kadaster, hal tersebut cocok searah dengan kecondongan sebagian besar membuat kadaster selaku landasan sistem informasi pertanahan yang dikembangkan.
  12. tata usaha kadaster disusun dalam beraneka macam metode di pelbagai negara. Negara Jerman dan Belanda, wewenang bidang kadaster saat permulaannya yaitu pejabat pemerintah yang terkait dengan Kementerian Moneter. Meskipun berakibat dari pengembangan tugas kadaster selaku pijakan sistem informasi pertanahan bermultiguna. Kadaster Belanda, contohnya, disusun kembali selaku unit khusus di Kementerian Perumahan Rakyat, Perencanaan Fisik dan Lingkungan Hidup. Di beberapa negara lain, contoh: Belgia, Swiss dan Perancis, tanggung jawab pokok dari survei kadaster wewenangnya diberikan kepada surveyor berlisensi. Contoh model daftar isian pendaftaran tanah dan peta kadaster di Jerman di bawah ini:<sup>192</sup>

---

<sup>192</sup> John Larson, *ibid*, p. 31



berubah menjadi semakin sedikit porsinya berubah menjadi kadaster multiguna dilandasi kepemilikan tanah (*recht kadaster*), berkoordinat nasional, menjadi landasan pengembangan pendaftaran tanah sistem informasi pertanahan (Administrasi Pertanahan Sesuai Tujuan atau *Fit for Purpose Land Administration*) di Era Abad ke-20. Mulai mengadakan perombakan organisasi yang mengelola kadaster dan pendaftaran, termasuk penyelenggaraan tugas dan fungsi pengukuran dan perpetaan kepada surveyor berlisensi.

### 3.9.2 Eropa Utara

Menurut analisis Stub Kjaer yang dikutip oleh Larson,<sup>193</sup> negara-negara di belahan Benua Eropa Utara, seperti Negara Denmark dan Skandinavia mempunyai sistem yang sangat serupa dengan negara-negara di Eropa Barat. Negara Denmark sudah lama mempunyai peta kadaster bersifat komprehensif, meliputi semua negara dan tersambung ke dalam sistem referensi umum. Pelaksanaan survei kadaster untuk subdivisi dan lainnya dikerjakan oleh pihak surveyor swasta. Namun, pencatatannya diarsipkan dan juga produk peta kadaster, manajemen keduanya sesuai tugas pokok dan fungsinya oleh kantor pemerintah pusat di Kopenhagen yang disebut *Matrikel-kontoret*. Korelasi kadaster tergabung terkait erat dengan sistem pendaftaran tanah, yang bersistem pendaftaran hak.<sup>194</sup>

Menurut Larson,<sup>195</sup> Unifikasi yang erat yang serupa juga diperoleh di Negara Swedia dan Finlandia, kedua negara tersebut mempunyai sistem pendaftaran hak berlandaskan unit kadaster. Kadaster di negara-negara itu sudah meningkat secara periodik dari awalnya pencatatan fiskal konvensional yang secara leluasa terhubung dengan peta, menuju ke sistem yang sudah menyeluruh dengan tingkat kemahiran yang tinggi. Di Swedia, kadaster di wilayah perkotaan dihubungkan erat dengan peta berskala besar. Setelah itu, peta foto udara berskala 1:10.000 yang mengidentifikasi semua bidang tanah di wilayah pedesaan dengan info batas-batasnya, ditentukan selaku peta indeks pendaftaran

---

<sup>193</sup> John Larson, *Land Registration and Cadastral System, Tools of land Information and Management*, (Englan: Longman Group UK Limited, 1991), p. 32

<sup>194</sup> *Ibid*, p. 33

<sup>195</sup> *Ibid*, p. 33

(lihat Gambar 4.3). Di Negara Swedia, sistem perkotaan dan pedesaan saat ini sudah diintegrasikan menjadi register umum, sedangkan bermacam-macam pencatatan bagi wilayah perkotaan dan pedesaan masih ada di Finlandia. Selain dari itu, menjadi terlihat bahwa struktur kadaster Swedia dan Finlandia adalah sama.

Menurut Larson,<sup>196</sup> Di Negara Swedia kadaster sudah diunifikasikan seterusnya dengan pendaftaran tanah secara otomatis. Dibentuknya suatu badan mandiri, yaitu Badan Pusat Data Real Estate (CFD), bertugas menerima, mengelola data dan mengubah menjadi informasi kadaster dan daftar tanah yang ditentukan bagi pemrosesan data secara otomatis. Namun kantor kadaster dan pendaftaran tanah daerah masih berkewajiban atas pendataannya dan mempunyai hubungan jaringan online dengan CFD, dan dikasih otoritas untuk mengganti pencatatannya bila ditemukan adanya subdivisi, peralihan kepemilikan, dan lain lain. CFD berkewajiban untuk menerbitkan seluruh sertifikat tanahnya serta untuk seluruh relasi dengan bidang kewenangan lainnya yang juga memakai informasi bersumber dari data real-estate. Berfungsi juga sebagai perlindungan hukum atas tindakan iterasi (sesuatu yang berulang). Adapun durasi waktu yang diperlukan untuk memproduksi dokumen yuridis dan membagikannya kepada pihak pemohon yang membutuhkan, juga secara substansial sudah dilakukan pemangkasan secara. Sistem ini sejak Tahun 1991 sudah berfungsi di sebagian besar negara, dan ditargetkan siap dalam kurun waktu lebih kurang lima tahun.

Awalnya Negara Norwegia belum mempunyai sistem kadaster yang akurat, tapi situasi kondisinya masih kebalikannya yaitu masih menggantungkan dari pencatatan pajak lama, namun separuhnya saja yang dilengkapi oleh peta. Akan tetapi, negara ini sudah menetapkan pilihan bagi membuat sistem otomatis (sistem GAB), yang menyiapkan data-data berkaitan dengan input berupa satuan objek tanah, alamat, dan bangunannya. Adapun tujuan primernya yaitu guna menyampaikan informasi, tidak selaku landasan yuridis bagi pendaftaran tanah dan perpajakan, dan lain lain. Meskipun, dalam durasi tempo jangka panjang,

---

<sup>196</sup> *Ibid*, p. 33

barangkali akan dipandang vital jauh melewati fungsinya sebagai penyaluran informasi.<sup>197</sup>

### 3.9.3 Eropa Selatan

Menurut Larson,<sup>198</sup> Negara Spanyol dan Italia telah pula terinspirasi dari kadasternya Napoleon, dan mengambil sistem yang secara substansial adalah sama. Tetapi, kedua negara tersebut hanya ditingkatkan separuh saja, dan dalam sistem kadaster di Spanyol spesiknya tidak menyiapkan jangkauan nasional yang menyeluruh. Korelasi antara pendaftaran tanah dengan tidak erat. Hal ini juga disebabkan bahwa kedua pencatatan itu dalam manajemennya oleh otoritas yang berbeda, dan eksposisi tanah sebagaimana terdapat dalam daftar tanah tidak harus berpedoman pada bagian kadaster. Korelasi antara kadaster dan register, oleh sebab itu, tidak terkhusus pada pengindikasian pakatnya, tetapi penunjukkan nama pemiliknya. Hal tersebut tentu juga merupakan sebagai hambatan untuk kegiatan penggabungan lebih lanjut.

Karakter dari fiskal kadaster lebih menonjol di Eropa Selatan daripada di Eropa Barat. Sebab kaitan dengan bangunan yaitu merupakan objek utama bagi perpajakan. Negara Italia sudah memutuskan daftar bangunan yang maju selaku bagian kadaster. Negara Yunani belum mempunyai kadaster nasional yang menyeluruh, seragam, tapi persoalan yang ada sudah dikaji, dan penetapan pemerintah untuk membuat sistem nasionalnya dapat tampil<sup>199</sup>

### 3.9.4 Eropa Timur

Beberapa wilayah bagian Benua Eropa Timur, terutamanya Negara Cekoslowakia dan Polandia, ternyata kadaster konservatif yang ada sebelum perang dunia masih digunakan. Kedua negara tersebut bagaimanapun juga saat ini sudah ditingkatkan di sekeliling rute lain. Dalam hal ini, sebagai contohnya di sisi lain wilayah negara-negara Eropa Timur, usaha sudah difokuskan khususnya

---

<sup>197</sup> John Larson, , *Land Registration and Cadastral System, Tools of land Information and Management*, (Englan: Longman Group UK Limited, 1991), p. 34

<sup>198</sup> *Ibid*, p. 34

<sup>199</sup> John Larson, *ibid*, p. 34

dalam pembuatan sistem informasi yang bertendens pada ekonomi dan ekologis. Keperluan informasi sudah tidak lagi berkaitan dengan persil, perpajakan dan kepemilikan, tetapi bahkan sudah berkaitan dengan sumber daya di bidang lingkungan dan pertanian. Bagian pengelompokkan dilandaskan pada faktor alam dan teknis, contohnya fungsi dari lahan, tanah dan ekologi, iklim dan pasokan air.

Di wilayah negara-negara Eropa Timur pula, ada kecondongan untuk meningkatkan register kadaster berkembang menjadi sistem multiguna, dan untuk membentuk landasan informasi bukan hanya untuk kegiatan perencanaan produksi, tapi juga bagi perencanaan daerah dan pengamanan lingkungan. Secara general bisa diamati bahwa pengaturan kembali organisasi struktur properti di Eropa Timur sudah memberikan kemajuan yang signifikan, sehingga pencatatan terhadap bidang tanah pertama kali harus dilakukan kompilasi. Di negara-negara yang telah maju, maka kadaster yang kuno itu sudah menjadikan landasan guna kemajuannya seterusnya.<sup>200</sup>

### **3.10 Kecenderungan Umum Perkembangan Pendaftaran Tanah dan Kadaster di Eropa**

Larson menyimpulkan,<sup>201</sup> pertama bahwa sistem pendaftaran tanah/kadaster di Benua Eropa era sekarang ini sangat diinspirasi dari konsep informasi tanah. Ringkasnya, mode primernya sudah ditegaskan dalam istilah berupa: berfungsi multipel, digitalisasi, otomatisasi dan geokode. Konsep *berfungsi multipel*; kadaster dan daftar tanah sendiri-sendiri permulaannya direncanakan bagi satu tujuan yaitu perpajakan dan keamanan hak. Namun hampir sejak permulaan, informasi yang disampaikan dan produksi petanya realitanya sangat berfungsi bagi tujuan lain pula. Tetapi, hanya sepanjang beberapa waktu tempo belakangan ini, butir tersebut dititik beratkan dalam rancangan teknis kadaster dan daftar tanah. Era masyarakat maju ini sudah meningkat menjadi era masyarakat informasi, menginginkan, dan mempunyai kemahiran guna menciptakan informasi yang cermat. Tetapi, apabila informasi

---

<sup>200</sup> *Ibid*, p. 35

<sup>201</sup> *Ibid*, p. 35

tersebut minimal paling tidak merupakan informasi spasial maka gampang untuk diatasi, informasi tersebut mesti dihubungkan erat dengan bagian spasialnya yang bisa dikenal objeknya.

Satuan objek tanah kadaster yaitu suatu kesatuan sebagai landasan yang tepat bagi jumlah besar informasi yaitu tidak hanya tentang tanah tersebut sendiri, melainkan pula subjek yang terdiri dari orang-orang yang menempati di bidang tanah tersebut dan juga info tentang beraneka ragam aktivitasnya. Tetapi, hal itu bukan mengandung makna bahwa kadaster dan atau daftar tanah tersebut mesti berisi informasi bidang tanah yang diinginkan. Meskipun, seluruh tindakan merupakan proses belajar sambil berjalan guna mengidentifikasi bahwa baik kadaster dan daftar tanah mesti dibikin secara sederhana, dan hanya berfokus terhadap data yang dibutuhkan bagi tujuan spesifik dari kadaster maupun daftar tanahnya. Perihal yang utama yaitu bagian lahan tanah yang dideskripsikan dengan spesial, yang bisa difungsikan merupakan esensial untuk menggabungkan sejumlah besar pencatatan yang berlainan, sehingga menyiapkan banyak informasi lahan tanah yang penting.<sup>202</sup>

Lebih lanjut Larson menerangkan,<sup>203</sup> akan tetapi, susah untuk menggapai tahapan unifikasi yang maksimal apabila seluruh pencatatannya diarsipkan dengan manual. Pencatatan seperti kadaster dan daftar tanah pastinya bisa dibuat untuk saling mengaitkan antara satu dengan yang lainnya, dan berguna sebagai salah satu sumber informasi. Namun agar jauh meningkat dari posisi ini menjadi ke dalam sistem yang efisien dan efektif terunifikasi lengkap, berisi dari beberapa sub-sistemyang berlainan adalah menjadi otomatisasi sangat mendesak.

Nyaris seluruh negara-negara di Eropa sekarang ini beraktifitas pada persoalan otomatis pencatatan tanah yang signifikan dari kadaster dan pendaftaran tanah. sebab musabab pertamanya tidak untuk memenuhi penggabungan, tetapi untuk membikin setiap penyimpanan yang terpisah berguna secara berdaya guna. Perubahan kemajuan penggabungan, apapun, yaitu merupakan hasil tambahan yang sangat vital. Tiada negara yang meraih sistem

---

<sup>202</sup> John Larson, *ibid*, p. 35-36

<sup>203</sup> *Ibid*, p. 36

pendaftaran kadaster/tanahnya secara otomatis komprehensif, namun hal itu tinggal persoalan tempo waktunya saja. Negara Swedia itu bisa jadi sebagai yang termaju dalam mengembangkan sistem terkait dengan kadaster, pendaftaran tanah, perpajakan tanah, dan pencatatan populasi warga secara otomatis, on-line, dan tergabung. Pada umumnya negara-negara di Benua Eropa serius bertepatan menyongsong ke haluan yang serupa.<sup>204</sup>

Menurut Larson dalam tela'ahannya,<sup>205</sup> mode berbeda yang terang yaitu perubahan informasi terkait tanah masuk ke dalam sistem spasial. Informasi mesti didudukkan dengan proposional sehingga bisa difungsikan dengan semaksimalnya. Adapun pilihan salah satu metodenya yaitu melalui pembikinan tampilan grafis suatu data yang terhubung dengan wilayah geografis ("geocoding"). Apabila bagian tanah dikasih koordinat dalam garis lintang bujur (*grid*) nasional, seluruh kaitan dengan informasi tanah bisa ditetapkan dengan spasialnya. Sebagai contoh, sistem yang dipakai oleh Swedia, yaitu mendudukkan koordinat titik sentral bagian dari objek tanah serta koordinat dari bangunan primer untuk ditetapkan dengan grafis ke dalam pencatatan kadasternya. Apabila di era yang akan datang seluruh titik-titik batas bidang tanahnya ditetapkan dengan grafis atau numerik dalam koordinat, lalu titik koordinat tersebut diinputkan ke dalam terminal data kadaster, hal tersebut mestinya untuk menguatkan penetapan informasi spasial yang sama.

Kesimpulan kedua dari Larson,<sup>206</sup> Itulah yang saat ini situasi kondisi pada umumnya di negara Benua Eropa. Diawali dengan wilayah yang paling ditemukan pendatangnya, peta kadaster kontinu ditingkatkan digitalisasinya. Hal itu didorong kemauan terpenting dari banyak peluang yang dilahirkannya untuk memfungsikan database yang serupa guna memproduksi peta-peta berskala yang berlainan dan dengan penggabungan tingkatan yang tidak sama, keleluasan yang lebih banyak guna menampilkan berupa produk informasi spasial dengan metode yang adaptif. Di era yang serupa, cara produksi manual bisa diubah

---

<sup>204</sup> John Larson, *Land Registration and Cadastral System, Tools of land Information and Management*, (Englan: Longman Group UK Limited, 1991), *Ibid*, p. 36

<sup>205</sup> *Ibid*, p. 36

<sup>206</sup> John Larson, *ibid*, p. 36



dengan otomatisasi. Hal tersebut yaitu tahapan normal di saat terjadinya tindakan proses pendataan secara otomatis.

Proses pemakaian digital jua menyumbangkan upaya pemecahan untuk keperluan umum di semua negara di Benua Eropa, guna menggabungkan antara data kadaster dengan data yang sangat bermanfaat. Kemanfaatan tentang air, gorong-gorong pembuangan, listrik dan telekomunikasi membuat semakin rumit; ultimatum untuk penyelenggaraan dan pengendalian yang bertepatan guna menjadi-jadi meninggi; dan sering tampak bencana bahwa fungsi kemanfaatan tersebut menjadi hancur sepanjang berbagai macam penggalian. berpedoman sebab musabab itu, terlihat keperluan yang terang untuk strategis sepenuhnya atas pengukuran dan pencatatan yang sangat bermanfaat. Kemanfaatan akan merupakan unsur normal dalam sistem digital informasi pertanahan secara otomatis.<sup>207</sup>

Berlandaskan penjelasan dari para ahli tersebut di atas, maka dilakukan analisis sebagai berikut. Hampir diseluruh negara-negara di Eropa sekarang ini beraktifitas pada persoalan otomatis pencatatan tanah yang signifikan dari kadaster dan pendaftaran tanah secara komprehensif. Konsep berfungsi multipel; kadaster dan daftar tanah sendiri-sendiri permulaannya direncanakan bagi satu tujuan yaitu perpajakan dan keamanan hak. Negara Swedia itu bisa jadi sebagai yang termaju dalam mengembangkan sistem terkait dengan kadaster, pendaftaran tanah, perpajakan tanah, dan pencatatan populasi warga secara otomatis, on-line, dan tergabung. Umumnya negara-negara di Benua Eropa serius bertepatan menyongsong ke haluan yang serupa, membangun sistem informasi pertanahan (*Administrasi Pertanahan Sesuai Tujuan* atau *Fit for Purpose Land Administration*) sejak era Abad ke 20 dengan memanfaatkan era digitilisasi kemajuan teknologi informasi. Adapun catatan bagi negara-negara Eropa Tengah dan Eropa Timur mesti diawali terlebih dulu secara bertahap berfokus pada kepastian atau keamanan hukum dan pasar tanah dalam tujuan jangka pendek (sasaran) sebagai tujuan tradisionalnya, sebelum melangkah bergerak dalam rangka kadaster serba guna tersebut.

---

<sup>207</sup> *Ibid*, p. 37

### 3.11 Pendaftaran Tanah dan Sistem Publikasinya di Amerika

Adapun sistem pendaftaran tanah di Amerika Serikat yang utama adalah resmi berlandaskan pada angkutan pribadi dan sistem pendaftaran akta, yaitu menganut *Land Recordation*, yaitu sistem pendaftaran akta yang terdiri dari register atau pembukuan berkas dokumen yang mempengaruhi hak atas tanah. Para pengacara di Amerika kurang begitu mengenal sistem pendaftaran hak. Berkaitan dengan hal tersebut maka di Amerika yang pada umumnya sistem pendaftaran akta, memakai sistem publikasi negatif.<sup>208</sup>

Apabila dilihat dari Pemetaan Sistem Pendaftaran Tanah di Dunia oleh Enemark di atas, maka dapat dilakukan analisis pertama dengan pendekatan teori kemanfaatan dengan pendekatan (penelitian) perbandingan sebagai berikut:

1. 42 % bagian area peta berarsir dengan warna kuning yaitu area wilayah utara ke tengah, dapat diestimasi dipengaruhi perpaduan antara dominasi Sistem Perancis yaitu sistem pendaftaran akta dan atau juga sistem lainnya;
2. 30 % area peta berarsir merah kuning, yaitu area wilayah barat daya dan barat laut dapat diestimasi dipengaruhi perpaduan antara Sistem Perancis dan Sistem Torrens;
3. . . . 28% area peta berwarna kuning dapat diestimasi di wilayah ke arah selatan dipengaruhi hanya satu sistem yaitu Sistem Perancis.

Menurut Paul, Weiss,<sup>209</sup> Adapun macamnya kepemilikan hak atas tanah dan bangunan yang dilegalkan oleh hukum dan wujud paling banyak dari kepemilikan tanah dan bangunan komersial di Amerika Serikat adalah hak tanah yang sederhana dan hak sewa tanah. Adapun analisis kedua, berkaitan dengan kepemilikan haknya terdiri dari unsur:

1. sederhana prosedur dan prosesnya;
2. ongkos bea;
3. wujud kepemilikan mempunyai semua hak, kepemilikan dan kepentingan dalam

<sup>208</sup> See Barry Goldner, Comment, *The Torrens System of Titling Registration: A Proposal for Effective Implementation*, setting forth a methodology for contrasting and comparing land recordation and land (USA: 29 UCLA L. REV, 1982), p. 661, 663.

<sup>209</sup> Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison LLP, *Real estate rights and registration in the USA*, (USA: Global, Lexology, Nov. 12, 2018).

aset kepemilikan tanah dan bangunan , termasuk di dalamnya adalah hak berwenang untuk leluasa pemindah tangan asetnya;

Adapun analisis ketiganya, berkaitan dengan pemilik dengan ongkos bea sederhana mau memohon kebutuhan durasi waktu yang panjang dalam aset kepemilikan tanah dan bangunannya bagi pihak lain, namun tetap memelihara hak ongkos bea yang melandasinya (umumnya disebabkan dari perpajakan atau pewarisan), pemilik ongkos bea umumnya akan menyelenggarakan sewa tanah jangka panjang yang memungkinkan pihak ketiga untuk menyewakan, mengembangkan, dan mengoperasikan kepemilikan tanah dan bangunan tersebut untuk kebutuhan pihak yang menyewa. Tentang sewa tanah umumnya berjalan dalam jangka waktu 49 tahun, namun suka terjadi sampai durasi waktu 99 tahun bahkan lebih. Regulasi Amerika Serikat jua mengindahkan banyak perkebunan yang lebih rendah tingkatnya dalam kepemilikan.<sup>210</sup>

Kepemilikan tanah dan bangunan di Amerika Serikat bisa dimiliki oleh pihak-pihak sebagai berikut:<sup>211</sup>

1. orang warga negara Amerika Serikat;
2. elemen lokal nasional yang didirikan secara regulasi (contohnya: perseroan terbatas, koperasi, kemitraan umum dan kemitraankhusus); atau
3. subjek terdiri orang yang bertempat tinggal dan badan yang berkedudukan berada di luar negeri.

Elemen pihak asing yang mempunyai tanah dan bangunan tersebut, umumnya mesti melakukan register bagi melaksanakan transaksi dalam otoritas negara bagian lokasi tanah dan bangunannya terletak. Elemen asing yang mempunyai tanah dan bangunan mesti mentaati ketentuan persyaratan laporan undang-undang negara bagian tertentu tentang kepemilikan, dan elemen dan orang asing untuk taat pada pajak pendapatan federal AS berlandaskan Investor Asing sebagai diatur dalam Undang-Undang Pajak Kepemilikan Tanah dan Bangunan Nyata.

---

<sup>210</sup> Paul, Weiss *Ibid.*

<sup>211</sup> *Ibid.*

Paul, Weiss menerangkan,<sup>212</sup> di Amerika Serikat tentang hak, kepentingan, dan transaksi kepemilikan tanah dan bangunan, seluruh bunga biaya di bidang kepemilikan tanah dan bangunan dan hipotek mesti diregister dalam pencatatan tanah, diarsipkan bagi setiap negara bagian dan kabupaten/kota di semua wilayah Negara Amerika Serikat. Keterangan berkaitan dengan sewa tanah dan sewa ruang utama jua dilakukan pencatatan untuk memberikan konfirmasi bahwa perkebunan diperhitungkan dalam sengketa pemindahan hak atau ongkos bea hipotek penyitaan pada “*Uniform Commercial Code*” dari pada pencatatan tanah.

### 3.12 Sistem Pendaftaran Tanah dan Sistem Publikasinya di Kanada

Di Kanada, sistem pendaftaran tanahnya dilandaskan pada *Indian Land Register* yang dibikin didasari Indian Act. Sistem pendaftaran tanah di Kanada menyatukan antara sistem informal dengan hukum adat kepemilikan tanahnya. Akhirnya, masalah pemecahan kasus tanah mesti seimbang dengan adat istiadat atau budaya setempat. Selain dari itu, pembukuan pendaftaran tanah di Kanada mesti memuat tentang sertifikat kepemilikan tanah, surat keterangan pekerjaan, dan bisnis-bisnis lainnya (Pasal 21, Indian Act).<sup>213</sup>

Sekarang ini, sistem pendaftaran tanah di Kanada sudah memakai sistem *online* yang dinamakan sebagai *Indian Land Registry System (ILRS)*. ILRS dibuat untuk menyampaikan sebuah keyakinan bagi para pemegang hak atas tanah di Canada.<sup>214</sup> ILRS adalah pedoman sejalur tata cara formalitas jalinan yang direncanakan untuk menyusun pendaftaran hak atas tanah, tuntutan atas pendaftaran tanah, dan pengumuman tuntutan keperluan dalam tanah reserve. ILRS adalah wadah pendokumentasian arsip, kendatipun belum memastikan ketepatan arsip hak atas tanah yang disajikan di dalamnya. ILRS bersandar web dan semua arsip pertanahan bisa dipantau melalui *online*. Berdasarkan penjelasan para ahli pendaftaran tanah tersebut di atas, maka dapat dilakukan analisis, Sistem

<sup>212</sup> Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison LLP, , *Real estate rights and registration in the USA*, (USA: Global, Lexology, Nov. 12, 2018).

<sup>213</sup> Kemen. PPM/Bappenas, *Kajian Persiapan Perubahan Sistem, Pendaftaran Tanah Publikasi Positif di Indonesia*, (Jakarta: Direktorat Tata Ruang, 2016), h. 15.

<sup>214</sup> Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development, *Open letter to Minister Valcourt final. pdf*, (Canada: <https://www.afn.ca/uploads/files/> Nov. 25, 2013).

pendaftaran tanah di Kanada menganut sistem pendaftaran hak.

### **3.13 Perkembangan Sistem Pendaftaran Tanah dan Sistem Publikasinya saat ini**

Lebih lanjut J.A. Zevenbergen berpendapat,<sup>215</sup> bahwa di setiap negara, faktor latar belakang dan tingkat pendidikan orang-orang yang ikut serta melakukan serta tingkat faktor kecanggihan instrumen yang digunakan tampaknya tidak sama. Kadang-kadang profesional yang handal dalam profesinya secara akademis (terutama pengacara dan surveyor) harus ikut bertanggung jawab atas bagian yang utama dari proses nyata sebagai praktisi swasta. Bidang yang lain pada suatu negara, staf fungsional tingkat pelaksana bekerja untuk organisasi pemerintah di bawah kontrol dari manajer yang lebih berkualitas. Di beberapa negara peralatan teknis survei kuno, seperti pita ukur, kompas dan theodolite yang sederhana dan datar isian berupa kertas buku dan file masih dipakai. Namun pada negara lain peralatan survei yang lebih canggih, seperti EDM, fotogrametri udara dan GPS dan penyimpanan dan manipulasi berbasis digital (administrasi computer), database dan GIS yang dipakai

Penyelenggaraan pendaftaran tanah jelas berkaitan dengan proses yang rumit atau kompleks, mempunyai beberapa bidang. Tiga jenis bidang yang bisa dikaji sebagai keperluan primer, adalah bidang teknis, hukum, dan organisasi.<sup>216</sup> Jelas ketiga bidang tersebut tidak dapat mandiri berdiri sendiri, tetapi harus saling mengkait. Menurut keterangan Zevenbergen,<sup>217</sup> Semua aspek ini terlibat dalam membuat sistem pendaftaran tanah berfungsi dengan baik. Tidak mengagetkan jika sebagian dari negara-negara tidak mempunyai sistem pendaftaran tanah yang berjalan dengan baik. Tidak gampang untuk menyelenggarakan sistem pendaftaran tanah yang tepat sasaran di suatu negara. Walaupun seperti itu, program-program sedang dilaksanakan di sebagian negara-negara (khususnya di negara-negara yang sedang berkembang dan negara-negara dalam era perubahan)

---

<sup>215</sup> Jacob Arie Zevenbergen, loc.cit, p.3

<sup>216</sup> Dale, Peter F. and McLaughlin, John D, op.cit, p. 4

<sup>217</sup> Jacob Arie Zevenbergen, op.cit, p.4

untuk menaikkan kualitas dan kuantitas pendaftaran tanah, atau dalam beberapa kasus justru mengawalinya dari permulaan.

Menurut Peter Dale,<sup>218</sup> bahwa suatu sistem pendaftaran tanah harus meraih tujuannya agar bisa berguna dengan optimal. Menetapkan ini harus dianalisis untuk mengetahui apakah itu mencapai kegunaan yang dibutuhkan untuk meraih tujuannya dengan metode yang tepat. Sistem informasi pertanahan secara general, fungsinya bersandar pada “kekinian, akurat, keutuhan, dan dapat dijadikan akses, serta juga dapat memantau bahwa sistem yang direncanakan untuk kepentingan pemakai layanan daripada bagi kebutuhan produsen informasinya”.

Menurut Nichols,<sup>219</sup> semua itu adalah proses kompleks yang melibatkan banyak organisasi, ketentuan hukum dan kegiatan teknis, yang saling mempengaruhi. Oleh karena itu tidak mengherankan jika merancang, membangun dan mengoperasikan sistem pendaftaran tanah tidaklah mudah. Ini semakin rumit karena fakta bahwa ini adalah upaya multi-disiplin, yang melibatkan setidaknya pengacara dan surveyor, dan biasanya juga administrator publik, spesialis teknologi informasi, perencana dan ekonom. Masing-masing memandang pendaftaran tanah dari perspektif yang berbeda, seperti melalui penggunaan piramida empat sisi. Setiap perspektif paling banyak melihat dua dari empat sisi, sedangkan pandangan puncak diperlukan untuk memahami pendaftaran tanah sepenuhnya.

Menurut Zevenbergen,<sup>220</sup> Dalam terminologi penelitian pendaftaran tanah ini dapat dikatakan bahwa untuk memahami secara utuh sistem pendaftaran tanah harus dikaji pendekatan secara utuh. Sayangnya banyak orang, di antaranya juga peneliti dan konsultan, hanya mengenal sebagian dari keseluruhan sistem (subsistem) atau melakukan studi dari perspektif satu aspek sistem. Belajar

---

<sup>218</sup> Dale, Peter F. and John D. McLaughlin, op.cit., p. 8.

<sup>219</sup> Nichols, Sue E.. *Land Registration: Managing Information for Land Administration, PhD. Thesis University of New Brunswick*, (Canada: Department of Surveying Engineering Technical Report No. 168, Fredericton: UNB,1993), p. 96-108

<sup>220</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, NCG, Nederlandse Commissie voor Geodesie, Netherlands Geodetic Commission, Delft, The Netherlands, 2002. p. 4

subsistem atau aspek sistem dari keseluruhan tentu saja mungkin, tetapi kita harus ingat bahwa hasil studi tersebut tidak secara otomatis mendukung kesimpulan yang berlaku untuk keseluruhan.

Namun, banyak penulis tentang pendaftaran tanah tampaknya tidak menyadari hal ini. Mereka merumuskan kesimpulannya, berdasarkan sub-sistem atau aspek yang mereka ketahui, seolah-olah akan diterapkan pada sistem pendaftaran tanah secara keseluruhan. Contoh yang baik adalah preferensi kuat yang sering diungkapkan untuk pendaftaran hak dalam dikotomi 'pendaftaran hak versus pendaftaran akta. Dalam contoh ini serangkaian kemungkinan (hukum) disederhanakan menjadi satu pertanyaan, secara teratur bahkan tanpa memperhitungkan apakah sistem tersebut mencapai tujuan sosialnya.<sup>221</sup>

Menurut Williamson,<sup>222</sup> solusi untuk mengatasi masalah tersebut di atas adalah melakukan penelitian pendaftaran tanah dilihat sebagai suatu sistem dan dipelajari secara keseluruhan. Dalam mengambil pandangan global dari sistem seperti itu terletak kunci untuk memahami 'pendekatan sistem' pendaftaran tanah, dipelajari dengan memperhatikan beberapa aspek dan keterkaitannya sehingga diperoleh suatu model konseptual yang memuat unsur-unsur, hubungan, dan atribut-atributnya yang harus diperhatikan dalam mengkaji, mendeskripsikan, menganalisis, merancang atau mengoperasikan sistem pendaftaran tanah.

Menurut Rabley,<sup>223</sup> dalam studi sistem pendaftaran tanah pada umumnya dapat dikatakan awalnya berfokus pada tujuan tradisional yaitu terkait dengan kepastian atau keamanan hukum dan pasar tanah. Sistem ini dapat dilihat sebagai subsistem dari Sistem Administrasi Pertanahan atau dikenal juga dengan istilah Kadaster Serba Guna. Tujuan yang coba dicapai terus melebar (bandingkan tren yang, mengutip yang dijelaskan dalam Ting/Williamson 1999 dan Deklarasi Bathurst (FIG 1999)). Meskipun tidak ada keraguan tentang relevansi dari tujuan

---

<sup>221</sup> *Ibid*, p. 4

<sup>222</sup> Williamson, I.P, *Cadastral reform - An Australian vision for the 1990s*, In: *Kadaster in Perspectief (Henssen-Bundel) [Cadastre in Perspective (Henssen-Retirement Book)]*, (Netherlands: Apeldoorn, 1991), p. 181.

<sup>223</sup> Peter Rabley, *Land Registration System Around The World*, International Land System, (Minnesota: MCRA, Summer Conference, Breazy Point, ILS, June 25, 2009), p.1. [prabley@landsystem.com](mailto:prabley@landsystem.com). [www.landsystem.com](http://www.landsystem.com).

yang lebih luas ini, pendapat yang diambil adalah bahwa masih ada kebutuhan yang kuat untuk pemahaman yang lebih holistik tentang sistem pendaftaran tanah untuk tujuan tradisional. Ini harus dilihat sebagai bisnis inti dari pendaftaran tanah. Jika gagal, semua tujuan tambahan nanti tidak akan pernah tercapai. Hal ini juga sejalan dengan kata penutup oleh pejabat Bank Dunia pada konferensi “Inisiatif Wina” yang pertama. Dia mengatakan,<sup>224</sup> bahwa negara-negara Eropa Tengah dan Eropa Timur harus diawali secara bertahap berfokus pada kepastian atau keamanan hukum dan pasar tanah dalam tujuan jangka pendek (sasaran) sebagai tujuan tradisional, sebelum bergerak menuju kadaster serba guna.

Menurut Enemark,<sup>225</sup> Struktur organisasi untuk pengelolaan lahan sangat berbeda antara negara dan wilayah di seluruh dunia, dan mencerminkan pengaturan budaya dan peradilan lokal. Pengaturan kelembagaan dapat berubah dari waktu ke waktu untuk lebih mendukung pelaksanaan kebijakan pertanahan dan tata kelola yang baik. Dalam konteks negara ini, kegiatan pengelolaan pertanahan dapat digambarkan oleh tiga komponen: Kebijakan Pertanahan, Infrastruktur Informasi Pertanahan, dan Fungsi Administrasi Pertanahan dalam mendukung Pembangunan Berkelanjutan.

Bahkan seiring perkembangan kemajuan zaman, menurut Peter Rabley dalam Konferensi Musim Panas MCRA;<sup>226</sup>, *Land Registration System Around the World* terdiri dari beberapa bagian tema dari *International Land System* (Sistem Pertanahan Internasional. Pertama, Sistem Pendaftaran Tanah diperlukan dengan sebab musabab sebagai berikut:

1. Fungsi pemerintah adalah memelihara catatan mengenai tanah dan real estat lainnya untuk menilai dengan benar nilainya dan mengumpulkan pajak realestat.
2. Kadaster (Buku tanah) diperkenalkan untuk melacak atribut teknis inventarisasi

---

<sup>224</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *System of Land Registration, Aspects and Effects*, NCG, (The Netherlands: Delft, Nederlandse Commissie voor Geodesie, NCG, 2002).

<sup>225</sup> Stig Enemark, *The Land Management Paradigm for Institutional Development*, (Australia : University of Melbourne, Expert Group Meeting On Incorporating Sustainable Development Objectives Into Ict Enabled Land Administration Systems Centre for Spatial Data Infrastructures and Land Administration, [www.land.aau.dk/~enemark](http://www.land.aau.dk/~enemark), 9-11 November 2005, ), p. 2.

<sup>226</sup> Peter Rabley, *Land Registration Systems Around the World*, International Land System, (ILS), Inc, (Minnesota: MCRA, Summer Conference, Breezy Point, Crow Wing Country, 25 Juni 2009), .p.1



tanah

3. Catatan tajam paling awal dari abad ke-4 SM. di Mesopotamia adalah catatan properti administratif yang berhubungan dengan tanah, peternakan dan manajemen personalia.

Selama dua abad terakhir, hak dan tanggung jawab hukum dari sektor swasta dan publik yang terlibat dalam transaksi real estat telah menjadi perhatian utama. Mempertahankan stabilitas & pembangunan ekonomi dengan mendaftarkan hak milik pribadi yang meningkatkan kepercayaan internal antara rakyatnya, perusahaan komersialnya, dan pemerintahnya. Hak milik pribadi merupakan sumber utama kekayaan nasional & pemerintahan yang baik dan administrasi publik yang efektif. Negara-negara yang makmur mempromosikan kepemilikan pribadi yang luas dan terjamin atas real estat sebagai landasan kebijakan sosial dan ekonomi.

Adapun dalam manfaat Sistem Pendaftaran Tanah Properti Modern menjadi komprehensif menyesuaikan era kekinian zaman, terdiri dari 12 manfaat:<sup>227</sup>

1. Peningkatan Perencanaan
2. Tata Guna Tanah..
3. Perpajakan Properti yang ditingkatkan.
4. Kepastian Kepemilikan.
5. Peningkatan kepercayaan publik menyampaikan keamanan tenurial.
6. Peningkatan pengelolaan tanah negara.
7. Peningkatan pemantauan pasar tanah.
8. Keamanan Kredit.
9. Reformasi Lahan yang Difasilitasi.
10. Peningkatan Pengelolaan Sumber Daya Lahan.
11. Pengurangan Sengketa Tanah.

---

<sup>227</sup> Stig Enemark, *ibid.*

## 12. Pasar Tanah.

Prinsip Sistem Pendaftaran Tanah pada umumnya tetap terdiri dari dua sistem, yaitu Pendaftaran Hak dan Pendaftaran Akta, terdiri dari:

1. Status para pihaknya adalah pemilik, penyewa, penghutang, wali/kuasanya, penjaga dan penghuni.
2. Tipe fisik propertinya terdiri dari satu kesatuan, bangunan, konstruksi, apartemen.
3. Jenis haknya terdiri dari kepemilikan, hak sewa, hak pelayan, hak terbatas, hak pembebanan, hak dalam peringatan.<sup>228</sup>

Berkaitan dengan substansi pendaftaran tanahnya terdiri dari tiga hal. Kesatu, substansi bundel (pemberkasan) haknya. Kedua, substansi eksistensi haknya. Ketiga, substansi supremasi hukumnya. Substansi bundel haknya terdiri dari 4 jenis hak, yaitu:<sup>229</sup>

1. Hak properti yang nyata yang ditetapkan dan dilindungi oleh Pemerintah.
2. Hak milik riil memiliki dimensi hukum.
3. Hak milik riil memiliki dimensi fisik; berwujud atau tidak berwujud.
4. Hak milik riil memiliki dimensi ekonomi; properti yang nyata adalah penyimpan nilai, elemen kekayaan, "pelabuhan" yang aman.

Adapun substansi eksistensi haknya terdiri dari :

1. Hak milik pribadi ditentukan oleh undang-undang, peraturan, dan/atau hukum adat:
  - a. The British Common Law adalah contoh dari hukum adat;
  - b. banyak dari prinsip-prinsip common law ini telah dikodifikasi oleh legalisasi;
  - c. banyak negara memiliki hak adat.
2. Hak-hak tersebut diciptakan oleh kontrak:
  - a. pertama dari Pemerintah ke swasta/orang;

---

<sup>228</sup> Stig Enemark, *ibid.*

<sup>229</sup> Stig Enemark, *ibid.*

b. selanjutnya, antara para pihak yang berkompeten untuk membuat kontrak.

Substansi supremasi hukumnya, terdiri dari kepastian hukum yang bertendens pada nilai keadilan hukum dan juga dapat diharapkan mengakomodir nilai kemanfaatan berupa:<sup>230</sup>

1. Peraturan perundang-undangan;
2. Dokumentasi;
3. Prosedur pendaftarannya;
4. Pengiriman dokumen ;
5. Kelengkapan perekaman (pencatatan):
  - a.mengakses;
  - b.biaya;
  - c.integrasi Informasi Tanah.

Indikator sistem pendaftaran tanah berkaitan dengan ekspektasi pasar, adalah terdiri dari:<sup>231</sup>

1. Prosedur yang sederhana dan dapat dimengerti untuk mengakui hak;
2. Dokumentasi hak yang efektif dan aman;
3. Perlindungan terhadap pelanggaran terhadap hak-hak ini oleh orang lain;
4. Catatan publik tentang hak-hak ini agar orang lain tahu;
5. Catatan lengkap dan bukti tak terbantahkan;
6. Metode kemudahan untuk mentransfer hak-hak ini;
7. Prosedur efektif untuk melestarikan catatan tertulis.

“Kekuatan untuk mengidentifikasi dan mengisolasi dengan presisi (ketepatan) setiap aset dan setiap kepentingan khusus pada aset itu”. Peranan Sistem

Pendaftaran Tanah dalam mendukung sektor keuangan, adalah berdaya guna sebagai sarana:

1. Pasar tanah primer yang tercipta;

---

<sup>230</sup> Peter Rabley, loc.cit, p.1

<sup>231</sup> Peter Rabley, loc.cit, p.1

2. Semua transaksi harus dilacak;
3. Pasar menjadi stabil dan kepercayaan tumbuh;
4. Sekuritisasi memobilisasi pendanaan.<sup>232</sup>

Menurut Peter Rabley,<sup>233</sup> jenis Sistem Pertanahan saat ini terdiri dari:

1. Adat; biasanya kesepakatan lisan yang disertai dengan simbolis/ritual adat.
2. Religius (tanah wakaf di Timur Tengah).
3. Pengiriman pribadi.
4. Pendaftaran Akta.
5. Pendaftaran Hak.

Adapun beberapa catatan kesimpulan dan ringkasan dari Zevenbergen sebagai berikut:<sup>234</sup>

1. Memberikan konfirmasi tentang vitalnya untuk mengkaji dan mendesain sistem pendaftaran tanah, ada cukup banyak perolehan berkaitan dengan pendaftaran tanah seperti ini dan cukup banyak dengan prinsip yang lebih teoritis (menganalisa) pendaftaran tanah.
2. Substansi pendaftaran tanah bisa dikatakan sebagai “proses dilakukannya pencatatan kepentingan yang eksis secara yuridis (terdiri dari kepemilikan dan/atau penggunaan) atas tanah” (dikutip dari McLaughlin/Nichols 1989: 81). Ini mengaitkan antara pemilik, hak (gelar) dan parsel; terdiri dari empat kelompok ciri-ciri transaksi bisa diidentifikasi adalah:
  - a. perjanjian lisan;
  - b, pengangkutan pribadi;
  - c. pendaftaran akta; dan

---

<sup>232</sup> Peter Rabley, *ibid*, p. 1

<sup>233</sup> Peter Rabley, *ibid*, p. 1

<sup>234</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, NCG, (Nederlandse: Netherlands Geodetic Commission, NCG, Delft, 2002), p. 177-178

- d. pendaftaran hak; namun yang betul-betul sebagai pendaftaran tanah hanya dua hal saja yaitu pendaftaran akta dan pendaftaran hak .
3. Bagian-bagian bidang tanah mesti dibikin bisa diidentifikasi dengan tidak menyatu dalam satu atau lain model, seperti melewati pemakaian peta kadaster atau peta indeks dan peta pengidentifikasi.
4. Walaupun suka sekali fokusnya pada ketidaksamaan antara sistem pendaftaran tanah di negara yang berlainan, terdapat cukup banyak asas dan karakteristik yang suka dipakai. Daftar asas yang vital terdiri dari asas- asas kekhususan, pemesanan, persetujuan, dan publisitas. Daftar yang vital meliputi juga keamanan, kewajaran (kesederhanaan), ketepatan, pengiriman, ekonomis, keselarasan dengan situasi kondisi dan pencatatan yang komprehensif. Tanda-tanda itu bisa disebutkan merepresentasikan keinginan rakyat atas sistem pendaftaran tanah. Diringkas dalam 'kepercayaan' sistem.
5. Penggolongan (unit dari) sistem pendaftaran tanah yang dipakai; selain penggolongan hanya mengistimewakan dalam perdebatan antara pendaftaran hak kontra pendaftaran akta, ternyata masih ada meliputi enam penggolongan lainnya, yaitu:
  - a. sistem publikasi negatif kontra positif;
  - b. ras kontra undang-undang pemberitahuan;
  - c. sistem identifikasi paket;
  - d. batas-batas tetap kontra batas-batas umum;
- e. ajudikasi sistematis kontra sporadis; dan f) organisasi pendaftaran dan kadaster.  
 Paling-paling penggolongan bisa dipakai untuk menggolongkan sub atau aspek sistem dari sistem pendaftaran tanah. Tetapi bahkan untuk sistem bagian seperti ini hanya menyiapkan penggolongan satu struktur, pada umumnya petunjuk menyusun banyak struktur, yang sendiri-sendiri bisa mempunyai kejadian yang berlainan, akan dibutuhkan bagi seluruhnya memperlihatkan sistem berlainan yang bisa dicarikan di seluruh dunia. Memprediksikan kerumitan seperti ini ke dalam penggolongan satu struktur pasti akan menjurus pada dialog yang

hampir memanas yang terkadang muncul sekitar hak (judul) vs akta (perbuatan) dan batas tetap vs umum. Akhirnya perbedaan tersebut terutama disebabkan oleh bagaimana sistem menangani perbedaan antara konsep abstrak dan 'kenyataan di lapangan'. Kuncinya lebih vital bahwa sistem mempunyai ketentuan peraturan yang gamblang bagi kasus yang tergamblang dari ketidaksamaan itu, daripada hanya bagaimana ketentuan peraturannya dibaca.

6. Hasil dari keempat kasus sistem pendaftaran tanah dari empat negara, yaitu di Indonesia dan Ghana hanya berpengaruh tertentu di semua wilayah negaranya dan belum bisa diasumsikan sangat bisa dipercaya. Sistem pendaftaran tanah di Belanda dan Austria sudah nyata mendongkrak pasar tanah fungsional.
7. Slogan standar dalam teknologi informasi bahwa 'input yang masuk berkualitas sampah maka output produknya jugalah sampah', tentunya juga berlaku dalam sistem pendaftaran tanah. Saat terjadi 'kebimbangan penguasaan tanah' di suatu wilayah, pendaftaran tanah dengan teknologi digital tidak dapat membetulkan kebimbangan itu. Apabila sistem penguasaan tanah belum jelas atau belum pasti, itu mesti diproses penyelesaiannya terlebih dulu, termasuk sebelum semua jenis kegiatan adjudikasi diawali. Hal tersebut dapat mengubah program dalam pendaftaran tanah tersebut menjadi gaerakan reformasi tanah, tidak merupakan selalu diharapkan baik secara sosial atau politik. Keraguan tentang batas-batas bidang atau persil dan/atau hak-hak untuk itu bisa ditangani penyelesaiannya dengan fungsi adjudikasi, tetapi hanya apabila pendekatan itu bisa disetujui oleh warga masyarakat umum. Apabila dalam berproses belum melepaskan golongan-golongan tertentu pada umumnya lemah, kurang lebih secara sistematis dari hak-hak mereka, dan apabila proses itu bisa menjadi peluang secara adil oleh seluruh golongan dari pemegang hak atas tanahnya.

Sistem Pendaftaran Tanah dan Kadaster Sebagai Pendukung Manajemen Pertanahan. Menurut Stig Enemark,<sup>235</sup> manajemen pertanahan yaitu proses tahapan kegiatan dimana sumber daya tanah digunakan dengan tepat (UN-ECE

---

<sup>235</sup> Stig Enemark, *The Land Management Paradigm for Institutional Development*, (Australia : University of Melbourne, Expert Group Meeting On Incorporating Sustainable Development Objectives Into Ict Enabled Land Administration Systems Centre for Spatial Data Infrastructures and Land Administration, [www.land.aau.dk/~enemark](http://www.land.aau.dk/~enemark)., 9-11 November 2005), p. 2

1996). Manajemen pertanahan meliputi seluruh aktivitas yang terhubung erat dengan manajemen pertanahan dan sumber daya alam yang dibutuhkan bagi menggapai pembangunan yang berkelanjutan. Konsep tanah meliputi tanah dan benda di atasnya dan sumber daya alam, sehingga meliputi satu kesatuan semua lingkungan alam dan bangunannya

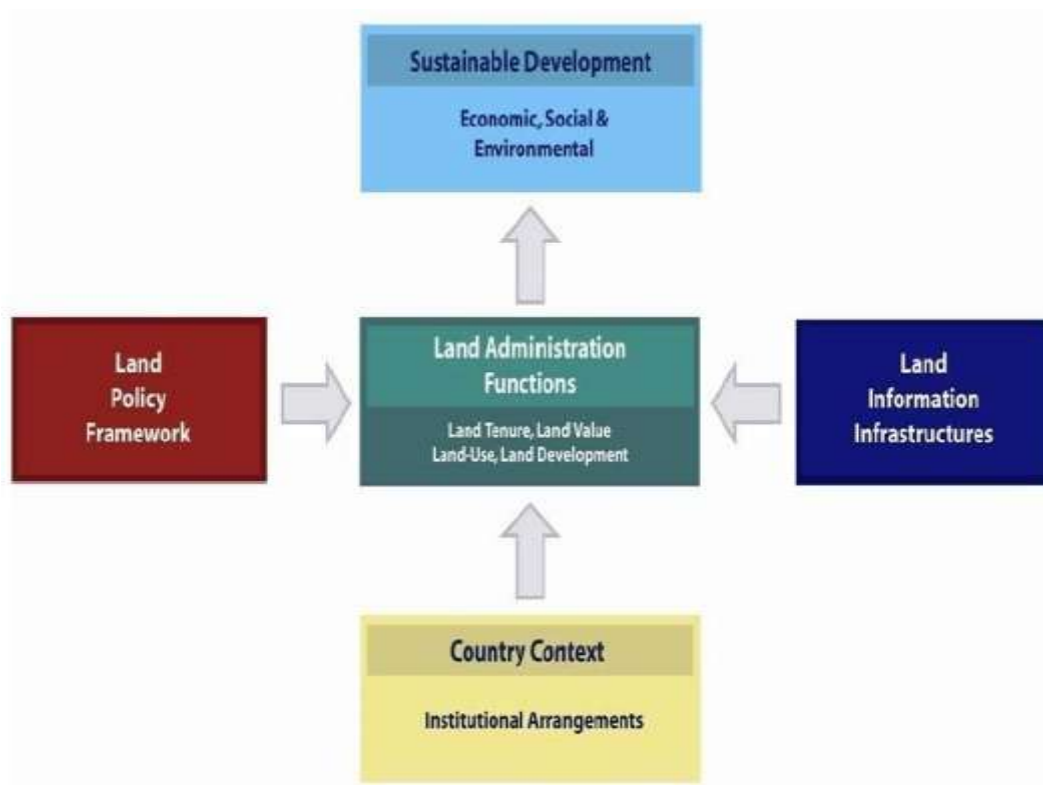
Menurut Enemark,<sup>236</sup> wujud lembaga bagi manajemen pertanahan sangat berlainan antara negara dan wilayah di semua bagian dunia, dan merefleksikan penataan budaya dan peradilan wilayah lokal. Penataaan institusi bisa berganti dari periode ke periode waktu agar lebih menghasilkan penyelenggaraan *policy* di bidang pertanahan dan tata kelola yang bagus, situasi kondisi negara itu, aktifitas manajemen pertanahan bisa diterangkan oleh tiga entitas:

1. *Policy* Pertanahan;
2. Prasarana (infrastruktur) Informasi Pertanahan; dan
3. Kegunaan Administrasi Pertanahan;

Kemanfaatan untuk memperkuat Pembangunan Berkelanjutan. Paradigma Manajemen Pertanahan itu dipresentasikan pada Gambar 1.5. di bawah ini (dikutip langsung dari Enemark et al., 2005):

---

<sup>236</sup> *Ibid*



Gambar 3.7 *The Land Management Paradigma*

Bagian *wujud dasar* dalam setiap sistem administrasi pertanahan yaitu *objek bidang tanah* seperti yang diidentifikasi dalam kadaster. “*International Federation of Surveyors (FIG 1995)*” memberikan definisi kadaster selaku “sistem informasi pertanahan berlandaskan bidang atau persil dan *mutakhir* yang berisi perekaman pencatatan keperluan atas tanah (seperti: hak, pembatasan haknya dan tanggung jawabnya). Perihal tersebut secara universal memuat potret geometris objek bidang tanah yang sangat terhubung dengan rekaman pencatatan lain yang menggambarkan komponen yang urgensi, kepemilikan atau pengontrolan urgensi itu, dan hampir selalu nilai objek bidang dan kemajuannya.<sup>237</sup>

Stig Enemark menerangkan,<sup>238</sup> perihal itu dapat diciptakan untuk empat tujuan, sebagai berikut:

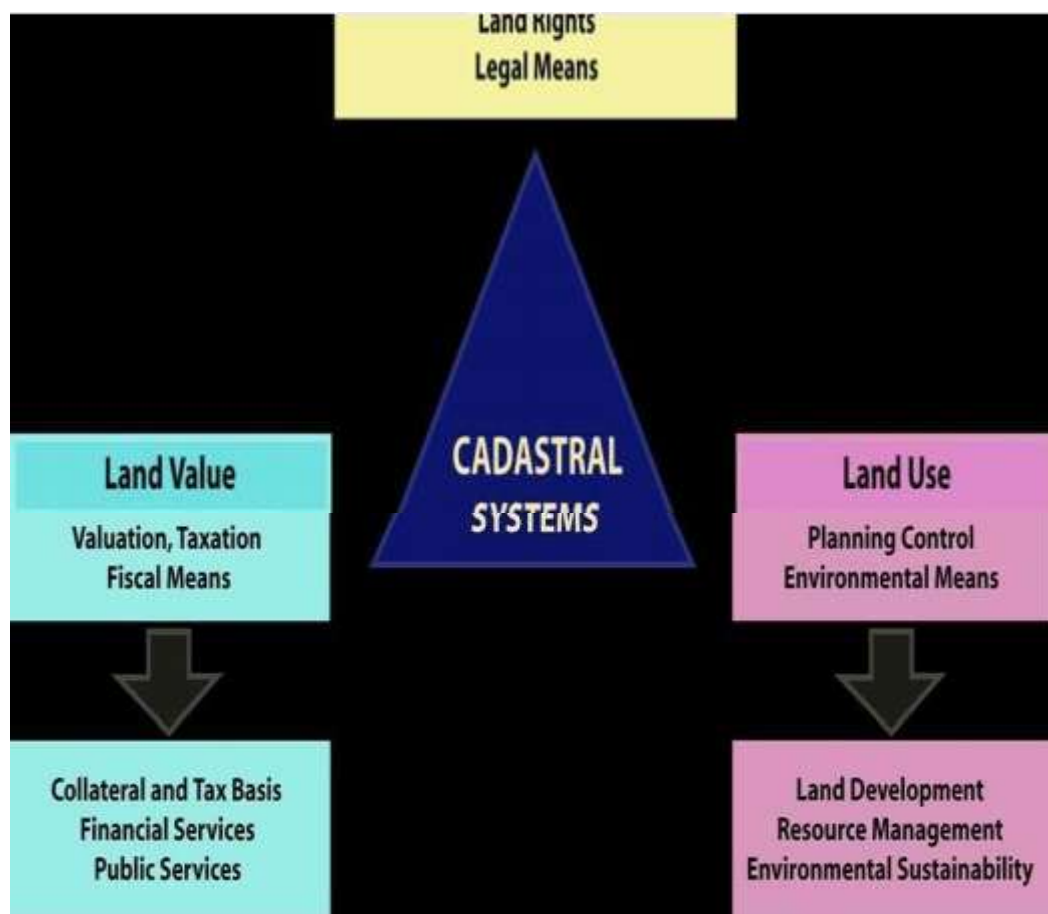
<sup>237</sup> Stig Enemark, *ibid*, p.2

<sup>238</sup> Stig Enemark, *ibid*, p.3



1. tujuan perpajakan (seperti untuk penilaian dan fiskal mempunyai nilai keadilan);
2. bertujuan hukum (transportasi);
3. bagi penolong dalam manajemen pertanahan dan penggunaan tanah (seperti bagi fungsi *planning* dan bertujuan administratif yang lain); dan
4. memungkinkan pembangunan yang berkelanjutan dan pemeliharaan lingkungan.

Adapun peran sistem kadaster/pendaftaran tanah dengan empat tujuan tersebut sebagai diuraikan di atas dapat digambarkan dengan gambar skema di bawah ini.



Gambar 3.8 Cadastral systems facilitate administration of three main areas: Land Tenure, Land Value and Land Use.

Akibat sistem kadaster/pendaftaran tanah dengan empat tujuan tersebut di atas, menjadi masuk akal bagi pembahasan mengenai sistem kadaster atau prasarana (infrastruktur) kadaster dibandingkan hanya sebatas pembahasan kadaster saja. Sistem atau infrastruktur ini meliputi korelasi jaringan antara:

- a. identifikasi objek bidang tanah;
- b. pendaftaran hak atas tanah;
- c. penilaian dan perpajakan tanah dan properti; dan
- d. penggunaan tanah saat ini dan yang mungkin di masa depan.

Berdasarkan penjelasan para ahli pendataran tanah tersebut di atas, maka analisis hakikat perkembangan sistem pendaftaran tanah dan sistem publikasi di dunia berkaitan dengan PTSL dalam rangka pendaftaran tanah sistem publikasi positif adalah sebagai berikut. Analisis pertama, Penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia berdasarkan Pasal 19 ayat 2 huruf a UU 5/1960 adalah sistem pendaftaran hak, tidak menganut sistem pendaftaran akta yang dianut Belanda pada era Pemerintah Hindia Belanda sampai dengan era kemerdekaan sebelum diberlakukan UU 5/1960 UUPA. Salah satu faktor penyebabnya, berpedoman dari Sistem Torrens yang mengacu sistem registrasi *Grundbucht* (Buku Tanah). Hal ini sebagai solusi dari Sistem Torrens, mengatasi permasalahan yang dapat timbul dari sistem pendaftaran akta yang rumit. Hal ini berkaitan dengan penelitian baik penyelidikan dan penyidikan keabsahan pembuktian akta-akta terdahulu apabila terjadi permasalahan keabsahan pendaftaran peralihan haknya. Kegiatan perbuatan hukum ini dibutuhkan pihak ahli khusus di bidang tersebut.

Analisa kedua, Indonesia walaupun menganut sistem pendaftaran hak,

tetapi sistem publikasi belum sistem publikasi positif seperti pada umumnya di negara-negara di dunia yang menganut sistem pendaftaran hak bersistem publikasi positif. Hal ini pernah dijelaskan pada Sub.Bab terdahulu yaitu disebabkan situasi kondisi masing-masing negara dalam penyelenggaraan pendaftaran tanahnya, baik aspek teknis termasuk kadaster, registrasi pendaftaran hak dan penggunaan teknologi termasuk teknologi informasi, sistem hukum termasuk politik hukumnya, budaya, sistem peradilan, organisasi penyelenggaranya. Berdasarkan Pasal 19 ayat 2 huruf c UU 5/1960 UUPA, pemberian surat-surat tanda bukti yang kuat (bukan mutlak atau bukan terkuat), mengandung makna sebagai dijelaskan dalam Penjelasan Umum PP 24/1997 Pendaftaran Tanah, mengganti dan mencabut tidak berlaku lagi PP 10/1961 Pendaftaran Tanah yaitu bersistem publikasi negatif berunsur positif.

Era diundangkan UU 5/1960 UUPA, kesiapan aspek teknis, peta kadaster desa/kelurahan lengkap belum tersedia. Saat itu hanya tersedia peta kadaster di wilayah perkotaan untuk bidang tanah produk hak barat, seperti hak eigendom, hak opstal sedangkan bagi tanah milik adat belum terpetakan. Pemetaan kadaster desa lengkap baru dimulai berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 6 Tahun 1965 Tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Berdasarkan PP 10/1961 (PMA 6/1965).

Sistem Konversi Hak (perubahan dari sistem hak lama Hindia Belanda menjadi sistem hak baru berdasarkan sistem UU 5/1960 UUPA), permasalahan ini baru diatur dalam BUKU II: KONVERSI UU 5/1960 UUPA. Pengaturan registrasi sistem pendaftaran haknyapun baru dimulai saat berlakunya UU 5/1960 UUPA karena sebelumnya menggunakan sistem pendaftaran akta. Tepatnya saat implementasi penyelenggaraan pendaftaran tanah PP 10/1961 Pendaftaran Tanah dan peraturan pelaksanaanya, melalui peraturan menteri. Pendaftaran hak diawali dengan pendaftaran konversinya. Tindaklanjut pengaturan konversi pada BAB I Pengaturan Konversi Bekas Hak-Hak Barat, antara lain dalam Pasal I, III, IV, V BAB II Pengaturan Konversi Bekas Hak-Hak Indonesia, antara lain dalam Pasal II, VI dan VII. Implementasinya, antara lain yang utama diatur berdasarkan PMA 2/1962 Konversi Hak-Hak Barat. Peraturan Menteri

Pertanian dan Agraria (PMPA 6/1965 Konversi Hak-Hak Indonesia).

Analisa ketiga, situasi kondisi sistem pendaftaran hak belum bersistem publikasi positif di Indonesia yaitu bersistem publikasi negatif berunsur positif, merupakan situasi kondisi realitas kebelum siapan (*“das saint”*). Hal ini tentunya Negara/ Pemerintah khususnya lembaga yan mengelola pertanahan belum siap menjamin kebenaran kualitas basis data pendaftaran tanahnya (pertanahan). Termasuk saat ini Kementerian ATR/BPN yang saat ini berproses memperbaiki dan meningkatkan kualitas basis data, termasuk mengoptimalkan percepatan pendafataran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Apabila situasi dan kondisi target kesiapan menjamin kebenaran kualitas basis data pendaftaran tanahnya (pertanahan) telah mampu mengimbangi target percepatan kuantitas produk pendaftaran tanahnya, khususnya pensertipikat hak atas tanahnya. Menjadi landasan dalam rangka misi pendaftaran tanah sistem publikasi positif di Indonesia (*“dass sollent”*).

### **3.14 Hakikat Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah sampai dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap**

Analisis pada Sub.Bab sebelumnya dijelaskan bahwa sistem pendaftaran di Indonesia berdasarkan Pasal 19 UU 5/1960 UUPA adalah sistem pendafaran, bersistem publikasi negatif berunsur positif. Menuju misi pendaftaran sistem publikasi positif ditempuh melihat perbandingan perjalanan optimalisasi pendaftaran tanah di Indonesia terlebih dahulu dalam mempersiapkan jaminan kualitas kebenaran basis data pendaftaran tanah (pertanahan). Istilah optimal adalah

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dapat analisis pendekatan teori kepastian hukum dan kemanfaatan dengan pendekatan penelitian sejarah, mengenai hakikat perbandingan perjalanan pendaftaran tanah di Indonesia, dilengkapi pendekatan konseptualnya. Diawali era sebelum kemerdekaan sampai dengan berlakunya UU 5/1960 UUPA, dibagi ke dalam era tahapan pelaksanaan pendaftaran pertama kali sistematis, bersumber dana dari Negara. Pertama, era PP 10/1961 Pendaftaran Tanah yaitu dengan kegiatan layanan berupa Perpetaan

Kadaster Desa/Kelurahan Lengkap disebut Proyek PP 10/1961 dan disusul Proyek Nasional Agraria (PRONA).

Kedua, era PP 24/1997 Pendaftaran Tanah yaitu di samping kegiatan layanan PRONA, pembaruan PP 24/1997 jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 Tahun 1997 Peraturan Pelaksanaan PP 24/1997 (PMNA/KBPN 3/1997) dengan yaitu percepatan pensertipikatan tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis (PTS) Ajudikasi. Ketiga, berupa peningkatan percepatan pendaftaran tanah melalui penyempurnaan dari PTS melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berdasarkan PP 24/1997 jo. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2018 Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Per.Men, ATR/KBPN 6/2018 PTSL).

### **3.15 Hakikat Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Era Sebelum Kemerdekaan**

#### **3.15.1 Hakikat Perkembangan Sistem Pendaftaran Hak Era Sebelum Kemerdekaan Republik Indonesia**

Sistem pendaftaran hak diselenggarakan oleh Pemerintah VOC pertama kali berdasarkan Plakat 18 Agustus 1620, disusul dengan plakat-plakat berikutnya. Substansinya adalah suatu metode (cara) peralihan hak atas tanah yang bersifat administrasi internal saja dari peralihan hak atas tanah. Mekanismenya, pendaftaran hak atas peralihan dilakukan di hadapan dua *Scheepen*, ditetapkan Pemerintah VOC yaitu suatu sistem peralihan hak dihadapan pengadilan. Berlandaskan asas Konkordansi dari Hukum Belanda kuno, bersifat administratif.<sup>239</sup>

Peralihan hak dihadapan pengadilan tersebut berkembang menjadi pendaftaran hak untuk menjamin kepastian hukum hak-hak tersebut. Perkembangannya. Menurut Sumarja,<sup>240</sup> akhirnya memperoleh wujud

---

<sup>239</sup> Sumarja, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Bandar Lampung: Universitas Bandar Lampung, 2010), h. 36.

<sup>240</sup> *Ibid.*

keberadaannya di Negeri Belanda, dituangkan ke dalam KUHPPerdata, berlaku sejak tahun 1839. Berlaku di Indonesia berdasarkan Ordonansi Balik Nama (S.1834 No.27) diundangkan pada tanggal 21 April 1834. Bertujuan; pertama, regulasi ketentuan pengaturan pendaftaran hak. Kedua, regulasi ketentuan pengaturan balik nama. Tahun 1924 bea balik nama diatur tersendiri, sehingga ruang lingkup ordonansi balik nama hanya pengaturan pendaftaran haknya saja.

Adapun peralihan era sebelum Ordonansi Balik Nama (S.1834 No.27) sebagai berikut. Pertama, peralihan hak antara penjual dengan pembeli sudah beralih haknya sebelum terjadinya penyerahan dihadapan dua *scheepen*. Kedua, pemberitahuan peralihan haknya dihadapan dua *scheepen* yaitu suatu penyerah hak tersebut dari pihak penjual kepada pihak pembeli. Pendaftaran tersebut hanya sebagai syarat untuk peralihan yang sudah terjadi kepada pihak ketiga.

Adapun pengaturan pendaftaran hak setelah berlakunya ordonansi balik nama yaitu:<sup>241</sup>

1. Setiap peralihan hak mesti didaftarkan kepada pejabat balik nama.
2. Pendaftaran hak peralihan hak oleh pejabat pejabat balik nama, berdasarkan akta balik nama/akta pendaftaran peralihan haknya.
3. Asli akta balik namanya disimpan oleh pejabat pembantu di dalam 2 bundel arsip terpisah, kepada pihak yang bersangkutan menerima salinan aktanya.
4. Pejabat balik nama dan pejabat pembantunya, bertanggung jawab pribadi apabila terjadi kerugian yang disebabkan oleh kelalain mereka.
5. Pengaturan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) dan Surat Ukur (SU) hasil pemisahan.

Bahkan menurut Hermanses,<sup>242</sup> adanya pendaftaran bagi pemegang hak yang baru, ia menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Berdasarkan hal tersebut, disimpulkan bahwa sistem pendaftaran hak yang diatur dalam ordonansi balik nama adalah sistem pendaftaran hak dengan publikasi positif.

---

<sup>241</sup> *Ibid*, 37-38.

<sup>242</sup> Hermanses, Pendaftaran Tanah di Indonesia, Buku Perkuliahan di Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah 1966, (Yogyakarta: STPN, perpustakaan, 1986), h. 63

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka dapat dianalisis hakikat sumbangsih periode ordonansi balik era sebelum kemerdekaan bagi perkembangan sistem pendaftaran hak di Indonesia. Ia sudah lahir sejak tahun 1620 jauh sebelum perkembangan pendaftaran tanah/kadaster di Eropa termasuk Belanda akibat pengaruh Perancis era penjajahan Napoleon pada awal abad ke-19 (kesembilan belas). Bahkan sistem pendafaran hak dalam ordo balik nama tersebut sudah merupakan sistem pendaftar hak bersistem publikasi positif, walaupun belum ada penejelasan wadah pencatatannya dalam sistem registrasi (buku tanah). Berdasarkan analisis tersebut, maka apabila Pendaftaran Tanah Sismatis Lengkap (PTSL) telah mampu memberikan jaminan kebenaran kualitas basis data pendaftaran tanah (pertanahan) yang berkoherense menjamin kepastian hukum mencerminkan keadilan dan kemanfaatan, maka PTSL sudah dapat menjadi landasan dalam rangka pendaftaran tanah sistem publikasi positif.

### **3.15.2 Hakikat Perjalanan Kadaster/Pendaftaran Tanah Era Sebelum Kemerdekaan Republik Indonesia**

Sebelumnya era kemerdekaan, kadaster/pendafran tanah menurut keterangan dari C.G. Van Huls sebagai dikutip oleh Hermanses,<sup>243</sup> membagi Sejarah kadaster/pendafran tanah di Indonesia sebelum berlakunya Undang Undang Pokok Agraria dibagi dalam 3 (tiga) masa sebagai berikut:

1. Masa pertama yaitu sebelum dikeluarkan Staatsblad 1837 yaitu “De Chaotische” periode (periode ketidak teratur/ kekacauan).
2. Masa kedua yaitu periode ahli ukur pemerintah yaitu “De Periode van den Guverment Landmeter” (antara Tahun 1837 hingga Tahun 1875).
3. Masa ketiga yaitu periode Jawatan Pendaftaran Tanah yaitu “De Periode van den KadastralenDients” (sesudah tahun 1875).

Hermanses memberikan beberapa catatan dari periode dari Van Huls

---

<sup>243</sup> C.G. van Huls, *Tjidschrift Voor Het Kadaster in Nederlandsch Indie*, 1937, Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Buku Perkuliahan di Akademi Pertanahan Nasional 1986-1989, (Yogyakarta: STPN, Perputakaan, 2010), h.15, Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, (Surabaya: Arloka, 2003), h. 57; dan Supriyadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ketiga, 2009), h. 153.

tersebut di atas.<sup>244</sup> Masa pertama sebagai periode kekacauan, hal ini disebabkan kadaster belum dikerjakan sesuai seharusnya oleh penyelenggaranya, mengakibatkan daftar-daftar dan peta-peta kadaster dalam situasi kondisi kekacauan dan produknya sangat diragukan. Situasi kondisi itu juga terdapat pada era masa kedua ahli ukur pemerintah, sehingga istilah pada masa pertama tidak begitu sesuai betul karena belum mendeskripsikan yang khusus dari masa yang lainnya. Ia berargumentasi bahwa substansi dari perbedaannya, berupa perubahan kemajuan dari ruang lingkup definisi kadaster berkaitan dengan ketentuan perundangan yang beruntun diterbitkan dalam masa itu terhadap ruang lingkup definisi kadaster lama menjadi kadaster maju; berkaitan ketentuan perundangan masih tidak ditetapkan Standar Operasional Prosedur (SOP) dan petunjuk pelaksanaan kadaster.

Masa kedua dan ketiga adalah sebagai masa-masa penyelenggaraan dalam ruang lingkup kadaster maju. Peraturan kadaster yang dilaksanakan, baik SOP dan petunjuk pengukuran dan pembuatan peta- peta dalam masa kedua ini masih diatur dengan sangat sederhana. Masa ketiga baik SOP dan petunjuk pelaksanaan kadaster sudah dalam pengaturan secara detail. Kadaster lama (*oude kadaster*) telah dilaksanakan oleh para ahli ukur Pemerintah sejak Tahun 1837. Kadaster yang dilaksanakan dari Jawatan Pendaftaran Tanah sebagai kadaster baru (*nisuuwe kadaster*). Berkaitan dengan adanya pencatatan itu, maka untuk ketiga klasifikasi masa oleh Van Huls tersebut di atas menurut Hermanses diberikan tiga klaster masa sebagai berikut:<sup>245</sup> masa pra kadaster (Tahun 1620-1837); masa kadaster lama (Tahun 1837-1875); masa kadaster baru (setelah Tahun 1875).<sup>246</sup>

Berdasarkan penjelasan para ahli pendaftaran tanah tersebut, maka dapat dinalisis dengan pendekatan teori kepastian hukum dan teori kemanfaat dengan pendekatan penelitian konsptual, mengenai hakikat pendaftaran tanah sebelum era kemerdekaan sebagai berikut. Era ini walaupun belum mendukung

---

<sup>244</sup> Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Buku Perkuliahan di Akademi Jurusan Pendaftaran Tanah, Semarang, 1966, (Yogyakarta: STPN, perpustakaan, 1986), h. 15-16

<sup>245</sup> *Ibid*, h. 16

<sup>246</sup> Sumarja, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Bandar Lampung: Universitas Bandar Lampung, 2010), h.36.



percepatan kadaster dan pendaftaran tanah pada era tersebut, namun khususnya pada era masa ketiga, periode Jawatan Pendaftaran Tanah atau masa kadster baru setelah tahun 1875, memberikan sumbangsih berupa regulasi dan pengaturan Standar Operasional Prosedur (SOP) kadaster dan pendaftaran tanah yang bermanfaat bagi persiapan pengusulan UU 5/1960 UUPA dan PP 10/1961 Pendaftaran Tanah.

### **3.15.3 Hakikat Perjalanan Kadaster/Pendaftaran Tanah Era Kemerdekaan Republik Indonesia**

Masa setelah Kemerdekaan Republik Indonesia ( Sebelum UU 5/1960 UUPA). Menurut Hermanses,<sup>247</sup> Sebelum tahun 1947 tugas Jawatan Pendaftaran Tanah atau Kadaster hanya mengenai pengukuran dan pemetaan serta penyelenggaraan tata-usaha dari hak-hak yang telah diukur dan dipetakan. Sejak tahun 1947, pendaftaran hak serta peralihannya sebagaimana diatur dalam “*Overschrijvingsordonnatie*” (S. 1834. Nomor 27) menjadi tugas pula dari jawatan Pendaftaran Tanah, hal ini sebagai mana dimaksud dalam Penjelasan Umum angka1 PP Indonesia.10 Th.1961.

Widhi Handoko<sup>248</sup> menerangkan, pada tahun 1955 berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1955, Presiden Republik Indonesia membentuk Kementerian Agraria yang sederajat dengan kementerian lain dan dipimpin oleh Menteri Agraria. Lapangan pekerjaan Kementerian Agraria dimaksud adalah:

- a. mempersiapkan pembentukan perundang-undangan Agraria Nasional
- b. melaksanakan dan mengawasi perundang-undangan agraria pada umumnya serta memberi bimbingan dan petunjuk tentang pelaksanaan itu pada khususnya;
- c. menjalankan usaha untuk menyempurna-kan kedudukan dan kepastianhak tanah bagi rakyat.

---

<sup>247</sup> Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Buku Perkuliahan di Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah 1966, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Perpustakaan, 1986), h. 63

<sup>248</sup> Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan, Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014),

Susunan Kementerian Agraria terdiri atas Pusat Kementerian, Jawatan Agraria. Widhi Handoko<sup>249</sup> menerangkan, Kementerian Agraria kewenangannya dipertegas dengan Keppres Nomor 190 Tahun 1957 untuk menjalankan segala usaha menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak atas tanah melalui pendaftaran tanah yang meliputi kegiatan:

- a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia (tentunya termasuk wilayah kehutanan).
- b. Pembukuan hak atas tanah serta pencatatan pemindahan hak tersebut.

Berdasarkan Keppres Nomor 190 tahun 1957 tersebut, Widhi Handoko<sup>250</sup> menerangkan Jawatan Pendaftaran Tanah dialihkan dari Departemen Kehakiman ke Kementerian Agraria. Lebih lanjut tugas kewenangan Jawatan Agraria beralih dari Menteri Dalam Negeri ke Kementerian Agraria berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1958. Kegiatan Pendaftaran Tanah di Indonesia sejak penjajahan Belanda telah ada, khususnya untuk mengelola hak-hak barat dan pada zaman awal kemerdekaan pendaftaran tanah di Indonesia berada di Departemen Kehakiman. Bertujuan untuk menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak atas tanah yang meliputi:

- a. Pengukuran pemetaan dan pembukuan semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia;
- b. Pembukuan hak atas tanah serta pencatatan pemindahan hak atas tanah tersebut.

Bentuk kegiatan pendaftaran tanah seperti diuraikan di atas, menurut Widhi Handoko<sup>251</sup> dapat dikatakan bahwa sistem pendaftaran tanah pada saat itu adalah sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*). Jawatan Pendaftaran Tanah pada saat itu hanya bertugas dan berwenang membukukan hak-hak atas tanah dan mencatat akta peralihan /pemindahan hak, tidak menerbitkan surat tanda bukti hak yang berupa surat tanda bukti hak yang berupa sertifikat tanah. Alat bukti kepemilikan tanah pada saat itu berupa akta (*akta eigendom, effec dan opstal*).

---

<sup>249</sup> *Ibid*, h.31-32.

<sup>250</sup> Widhi Handoko, *ibid*. h. 32-33

<sup>251</sup> Widhi Handoko, *ibid*, h. 33

Menurut Hermanes,<sup>252</sup> Sebelum berlakunya PP 10/1961 tidak ada peraturan yang mewajibkan persetujuan tetangga batas-batas objek bidang, dikenal dengan istilah asas “*kontradiktur delimitasi*” sebagai dasar penetapan batasnya, mengakibatkan peta- peta produk Jawatan Pendaftaran Tanah tidak mempunyai kekuatan bukti. Lebih lanjut lembaga peradilan perdata pada masa tersebut untuk perkara berkaitan dengan penerbitan kepemilikan sertipikat, secara kebiasaan menggunakan peta-peta kadaster itu sebagai bahan pertimbangan yang lebih menentukan dari pada bahan-bahan lainnya dalam sengketa perkara batas-batas tanah. Pertimbangannya berdasarkan:

1. keterangan penetapan batas orang-orang yang berkaitan dengan objek bidang tanah yang diukur dan petunjuk-petunjuk dari Jawatan Pendaftaran Tanah;
2. metode pengukuran dan pemetaan batas-batas bidang tanah dilaksanakan dengan sangat cermat.

Peta-peta kadaster menyajikan dugaan bagi hakim (“*rechterlijk vermoeden*”) mengenai keabsahan batas-batas objek bidang tanah yang sudah ditetapkan tersebut.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka dapat dianalisis dengan pendekatan kepastian hukum dengan pendekatan penelitian konseptual, mengenai hakikat penyelenggaraan pendaftaran tanah era sebelum kemerdekaan ini sebagai berikut. Adanya penguatan ruang lingkup tugas dan fungsi kelembagaan, Jawatan Pendaftaran tanah sejak tahun 1947 di samping kegiatan kadaster juga pembukuan hak atas tanah dan pencatatan pemindahan haknya diseluruh Indonesia. Berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1955, Presiden Republik Indonesia membentuk Kementerian Agraria dan berdasarkan Keppres Nomor 190 tahun 1957 dan Jawatan Pendaftaran Tanah dialihkan dari Departemen Kehakiman ke Kementerian Agraria.

Selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1958 tugas kewenangan Jawatan Agraria beralih dari Menteri Dalam Negeri ke Kementerian Agraria. Kegiatan Pendaftaran Tanah di Indonesia sejak penjajahan Belanda telah ada, khususnya untuk mengelola hak-hak barat, menganut sistem

---

<sup>252</sup> Hermanses, loc.cit, h. 63

pendaftaran akta seperti di Belanda. Peta-peta kadaster pada era itu pun sudah digunakan sebagai alat bukti oleh hakim pengadilan perdata, berkaitan keabsahan penetapan batas-batas tanah.

### **3.16 Hakikat Sistem Pendaftaran Tanah dan Publikasinya di Indonesia Setelah Berlakunya UU 5/1960 Undang Undang Pokok Agraria**

Setelah diundangkan Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, berdasarkan Diktum Kelimanya dapat disebut Undang Undang Pokok Agraria (UU 5/1960 UUPA). Hal ini merupakan arah penetapan kebijakan Agraria dan Pertanahan, salah satunya sebagai tonggak awal dimulainya kebangkitan Pendaftaran Tanah di Indonesia berdasarkan produk Hukum Nasional, yaitu Pasal 19 UU 5/1960 UUPA. Penjelasan ini telah dimuat pada awal Bab Pendahuluan di muka dan Penjelasan Pasal 19 UU 5/1960 UUPA. Pendaftaran tanah ini akan diselenggarakan dengan cara yang sederhana dan mudah, dimengerti serta dijalankan oleh rakyat yang bersangkutan.

Penjelasan Umum IV UU 5/1960 UUPA: Dasar-dasar untuk mengadakan kepastian hukum, antara lain ditetapkan: Usaha yang menuju ke arah kepastian hak atas tanah ternyata dari ketentuan dari pasal-pasal yang mengatur pendaftaran tanah. Pasal 23, 32 dan 38 UU 5/1960 UUPA ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu. Pasal 19 UU 5/1960 UUPA ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi, agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechts kadaster*, artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum.

Lebih lanjut, kita telah mengetahui bahwa hak-hak atas tanah dan hak-hak jaminan yang pelaksanaannya diwajibkan itu dibukukan di dalam daftar buku tanah. Berkaitan dengan hal tersebut, maka jelaslah bahwa kita mempergunakan dengan apa yang disebut: sistem buku tanah atau "*grond boek stesel*", dimana dilakukan pembukuan dari pada hak-haknya ("*registration of titles*"). "*Overschrijvings Ordonantie*" 1834 mempergunakan sistem dimana yang didaftar adalah perbuatan hukum yang dilakukan (penyerahan yuridis que atau *juridische levering*): menciptakan hak atas baru, memberikan hipotik kepada

kreditur, memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain. Perbuatan-perbuatan hukum itu dibuat aktanya oleh *Overschrijvings ambtenaar* (“*registration of deeds*”).

Adapun arah Kebijakan Nasional penyelenggaraan Pendaftaran Tanah diatur Berdasarkan Pasal 19 UU 5/1960 UUPA ayat (3), ayat(4) dengan prinsip ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU 5/1960 UUPA, bahwa perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional yang perlu memperhatikan adanya jaminan perlindungan hukum terhadap kepentingan golongan ekonomis lemah. Juga dalam Penjelasan Umum UU 5/1960 UUPA angka IV: Adapun pendaftaran itu akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinannya dalam bidang personel dan peralatannya.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka dapat dianalisis mengenai hakikat sistem pendaftaran tanah dan sistem publikasinya di Indonesia setelah berlakunya UU 5/1960 UUPA berdasarkan pendekatan teori kepastian dan teori kemanfaatan dengan pendekatan penelitian konseptual sebagai berikut. Pertama, landasan Hukum Nasional Agraria/Pertanahan tentang pendaftaran tanah di Indonesia adalah Pasal 19 UU 5/1960 UUPA, berasas sederhana dan mudah bagi rakyat. Hakikat pendaftaran tanah adalah kepastian hukum, kepastian hak dan perlindungan hukum haknya. Hal ini sebagai dimaksud dalam Pasal 23, 32 dan 28 UU 5/1960 UUPA. Kedua, sistem pendaftaran tanahnya menganut sistem pendaftaran hak. Hal disebabkan faktor penyebab bahwa Negara belum siap menjamin kebenaran basis data pendaftaran tanah (pertanahan), apalagi saat UU 5/1960 diundangkan. Hal ini disebabkan belum siapnya peta desa lengkap kadaster sebagai dimaksud dalam Pasal 19 ayat 2 huruf a UU 5/1960 UUPA. Berdasarkan hal tersebut, maka ditetapkan bukan sistem publikasi positif tetapi bersistem publikasi negatif berunsur positif. Mengandung makna, pemberian surat-surat tanda bukti yang kuat sebagai dimaksud dalam Pasal 19 ayat 2 huruf c UU 5/1960 UUPA. Ketiga, penyelenggaraan pendaftaran tanah mengingat kepentingan serta situasi keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas

sosial ekonomi dan sumber dayanya. Pengaturan pembiayaan dan bagi rakyat yang tidak mampu dibebaskan pembiayaannya atau ditanggung oleh Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 19 ayat 3 dan 4 UU 5/1960 UUPA.

### **3.17 Hakikat Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Era Peraturan Pemerintah Nomor. 10 tahun 1961 (PP 10/ 1961)**

Menurut Hermanses,<sup>253</sup> arti dari pendaftaran tanah menurut Pasal 19 ayat 2 UU 5/1960 UUPA itu adalah ruang lingkup kadaster, namun bisa juga sebagai ruang lingkup kadaster dan pendaftaran hak. Lebih lanjut pendaftaran tanah yang dikelola oleh Jawatan Pendaftaran Tanah sebelum berlakunya PP 10/1961 mengandung arti makna yang lebih kecil jika dibandingkan dengan yang ditetapkan dalam Pasal 19 ayat 2 UU 5/1960 UUPA. Era penjajahan Jepang, istilah pendaftaran tanah sebagai kadaster, sehingga kantor kadaster berubah menjadi kantor Pendaftaran Tanah.

Sejak itu istilah pendaftaran tanah dan kadaster digunakan secara bergantian, namun dengan berlakunya UU 5/1960 UUPA istilah pendaftaran tanah dan kadaster sudah tidak bisa digunakan dengan silih berganti lagi, menjadi satu istilah pendaftaran tanah saja.<sup>254</sup> Istilah pendaftaran tanah yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat 2 UU 5/1960 UUPA yang meliputi ruang lingkup kadaster dan pendaftaran tanah tersebut telah digunakan oleh Gouw Giok Siong,<sup>255</sup> Boedi Harsono<sup>256</sup> dan Soedargo.<sup>257</sup>

Tujuan Pendaftaran Tanah dalam PP 10/1961 sebagai implementasi dari Pasal 19 ayat 1 UU 5/1960 UUPA adalah untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan, dengan produknya sertifikat hak atas tanah. Adapun sistem pendaftarannya adalah pendaftaran hak berupa daftar isian. PP 10/1961 memperkenalkan tiga daftar isian. Kesatu, Daftar Isian (D.I) Kepala 1 di bidang teknis data di lapangan yaitu, contoh: D.I.107: Gambar Ukur. Kedua, D.I. Kepala

---

<sup>253</sup> Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia, Buku Kuliah Pendaftaran Tanah di Semarang, 1966*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Perpustakaan, 1986), h.1.

<sup>254</sup> *Ibid*, h.2

<sup>255</sup> Gouw Giok Siong/ Ny. Soekahar Badwi. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, 1962, cetakan ke-2, h.38-39

<sup>256</sup> Boedi Harsono, *Undang-Undang pokok Agraria Indonesia*, 1961, h.158

<sup>257</sup> R.Soedargo, *Perundangan-undangan Agraria Indonesia*, 1962, Judul Bab XX

2 di bidang administrasi, contoh: D.I.201: Riwayat Penelitian Tanah. Ketiga, D.I. Kepala 3 di bidang keuangan, contoh: D.I.306: tanda bukti kwitansi pembayaran layanan.

Adapun sistem publikasinya, walaupun pada umumnya di dunia sistem pendaftaran hak menggunakan sistem publikasi positif. Namun seperti dijelaskan oleh para ahli, bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah di berbagai negara dapat berbeda-beda disebabkan beberapa faktor penyebabnya. Seperti halnya Sistem Pendaftaran Tanah Jerman sebagai salah satu dari empat sumber sistem pendaftaran tanah dan kadaster di dunia, menganut sistem pendaftaran hak dengan sistem publikasi negatif.<sup>258</sup> Namun, menurut para ahli pendaftaran tanah lainnya; Sistem Jerman sudah bersistem publikasi positif karena hanya dapat dipermasahkan oleh pihak pemilik awal khusus kepada pihak pemilik kedua saja.<sup>259</sup> Bahkan sistem Buku Tanah Jerman ini menginspirasi Sistem Pendaftaran Tanah *Torrens* Australia yang sebagaimana lazimnya bersistem pendaftaran hak dan publikasinya positif, semakin berkembang dan menginspirasi negara-negara di dunia.<sup>260</sup> PP 10/1961 menganut sistem pendaftaran hak dengan sistem publikasinya negatif seperti Sistem Jerman namun mengandung unsur positif. Hal ini sebagai tindak dari Pasal 19 ayat (2) huruf © UU 5/1960 UUPA.

Menurut Penjelasan Umum I PP 10/1961, antara lain pada Bagian A PENDAHULUAN, Pendaftaran tanah itu harus meliputi dua hal, yaitu:

1. Pengukuran dan pemetaan-pemetaan tanah-tanah serta menyelenggarakan tata usahanya.
2. Pendaftaran hak serta peralihannya dan pemberian surat-surat tanda buktihak, berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

---

<sup>258</sup> Stig Enemark, *The Land Management Paradigm for Institutional Development*, (Australia : University of Melbourne, Expert Group Meeting On Incorporating Sustainable Development Objectives Into Ict Enabled Land Administration Systems Centre for Spatial Data Infrastructures and Land Administration, [www.land.aau.dk/~enemark](http://www.land.aau.dk/~enemark)., 9-11 November 2005, ), p. 6

<sup>259</sup> Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia, Buku Kuliah Pendaftaran Tanah di Semarang, 1966*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Perpustakaan, 1989), h.6.

<sup>260</sup> Stig Enemark, *The Land Management Paradigm for Institutional Development*, (Australia : University of Melbourne, Expert Group Meeting On Incorporating Sustainable Development Objectives Into Ict Enabled Land Administration Systems Centre for Spatial Data Infrastructures and Land Administration, [www.land.aau.dk/~enemark](http://www.land.aau.dk/~enemark)., 9-11 November 2005, ), p. 6

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dijadikan tugas dari Jawatan Pendaftaran Tanah (Pasal 2). Tugas pendaftaran tanah itu sekarang mengenai semua tanah di wilayah Republik Indonesia, sedang sebelumnya terutama hanya mengenai tanah-tanah dengan apa yang disebut "hak-hak barat" saja. Dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah harus diperhatikan secara seksama: dasar permulaannya ("*opzet*"); dan pemeliharaannya ("*bijhouding*").

Pengukuran dan pemetaan tanah-tanah serta penyelenggaraan tata usahanya. Berkaitan dengan kekuatan bukti peta-peta pendaftarannya sejak PP 10/1961 sebagai revisi era waktu sebelumnya; menurut Hermanes,<sup>261</sup> berdasarkan Pasal 19 ayat 2 huruf © UU 5/1960 jo Pasal 3, 5, 11 dan 13 PP 10/1961 dapat disimpulkan bahwa peta-peta pendaftaran (peta-peta kadaster) berkekuatan sebagai bukti. Pendaftaran hak serta peralihan dan pembebanannya. Berdasarkan Penjelasan Umum Butir C, antara lain ditegaskan Pendaftaran Tanahnya merupakan Sistem Pendaftaran Hak dengan Sistem Publikasi Negatif bertendensi Positif. Dalam PP No.10 Th.1961 Pendaftaran Tanah terdiri dari 2 (dua) jenis:

- a. Di desa-desa yang pendaftaran tanahnya *telah* diselenggarakan secara lengkap.
- b. Di desa-desa yang pendaftaran tanahnya *belum* diselenggarakan secara lengkap.

Pendaftaran tanah diselenggarakan desa demi desa atau daerah-daerah yang setingkat dengan itu (selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah ini disebut : desa). Menteri Agraria menetapkan saat mulai diselenggarakannya pendaftaran tanah secara lengkap di suatu daerah. (Pasal 2 PP 10/1961). Inilah asal usul dari Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. untuk di desa-desa yang pendaftaran tanahnya belum dilakukan diselenggarakan secara lengkap secara sporadik.

Adapun substansi sistem publikasi negatif mengandung unsur positif tersebut dituangkan dalam Pasal 19 ayat 2 huruf c, Pasal 23 ayat 2, Pasal 32 ayat 2 dan Pasal 38 ayat 2 UU 5/1960 UUPA. Indikatornya pemberian surat-surat tanda bukti hak berfungsi selaku alat pembuktian yang kuat, mengandung arti

---

<sup>261</sup> Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Buku Perkuliahan di Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah, Semarang, 1966, (Yogyakarta: STPN, perpustakaan, 1986), h. 65.



bukan merupakan alat pembuktian yang mutlak yaitu surat-surat tanda bukti tersebut tidak dapat dibatalkan seperti pada umumnya yang berlaku dalam sistem publikasi positif. Hal ini mengandung arti, bahwa surat-surat tanda bukti hak masih dapat dibatalkan apabila berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dibuktikan adanya alat bukti baru yang membatalkan surat-surat tanda bukti hak tersebut.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka dapat dianalisis mengenai hakikat penyelenggaraan pendaftaran tanah era PP 10/1961 berdasarkan pendekatan teori kepastian hukum dan kemanfaatan, disertai pendekatan pendekatan penelitian konseptual dan perbandingan hukum sebagai berikut. Pertama, PP 10/1961 Pendaftaran Tanah adalah tindaklanjut peraturan pemerintah Pasal 19 UU 5/1960 UUPA. Era ini merupakan tonggak memulai keberhasilan konsep penyelenggaraan pendaftaran tanah, mengadopsi keberhasilan kadaster dan pendaftaran dari negara-negara maju yang telah menyelenggarakannya, seperti antara lain Sistem Torrens, Sistem Jerman dan Swedia, Inggris, Norwegia yaitu menerapkan Teori *Fit for Purpose Land Administration* (Administrasi Pertanahan Sesuai Tujuan), menyelenggarakan peta kadaster dalam batas regional, seperti desa/ kelurahan.

Kegiatan kadaster ini, awalnya dilandasi kepentingan kadaster fiskal dan juga disusul kadaster hukum (kepemilikan/penguasaan tanah), bahkan berkembang menjadi kadaster serba guna/pendaftaran tanah berbasis informasi pertanahan. Setelah terpetakan secara bertahap dilakukan kegiatan pendaftaran tanahnya, termasuk pensertifikatannya yang menganut sistem pendaftaran hak. Penyelenggaraan pendaftaran tanah mesti memperhatikan dengan seksama dua hal utama. Pertama, dasar permulaannya pendaftarannya ("*opzet*"). Kedua, pemeliharaan datanya ("*bijhouding*").

Kedua, misi *dass sollent*, Pendaftaran Tanah adalah terciptanya suatu tatanan *Desa yang Pendaftaran Tanahnya Telah Diselenggarakan Secara Lengkap*, ditetapkan oleh Menteri Agraria. Guna mewujudkan hal tersebut, maka ditindaklanjuti berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 6 Tahun 1965 (PMA

6/1965): Pedoman-pedoman Pokok Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah sebagaimana Diatur Dalam PP 10/1961 mewujudkan Peta Kadaster Desa Lengkap, melalui atau dikenal dengan istilah Proyek PP 10/1961 Peta Pendaftaran Desa/Kelurahan Lengkap. Peta lengkap ini sebagai dasar pensertifikatnya, baik berdasarkan Per.Men.Dagri (PMDN) 16/1975: Penggiatan Pendaftaran Tanah dan Pemberian Sertipikat Dalam Rangka Pengukuran Desa Demi Desa Menuju Desa Lengkap Sesuai PP 10/1961. Selain hal tersebut juga dengan kegiatan layanan pensertipikatan sporadik.

Ketiga, *dass saint*, namun tergantung pada faktor penyebab situasi kondisi sumber daya yang belum siap, baik manajemen, manusia, keahlian, alat, budget dan teknologi, maka yang terjadi adalah sebagian besar ditemukan di lapang adalah *Desa yang Pendaftaran Tanahnya Belum Diselenggarakan Secara Lengkap*. Permasalahan ini sebagai salah satu isu hukum utama karena belum ada peta pendaftaran desa/kelurahan lengkap, mengakibatkan banyak penerbitan sertipikat di desa/kelurahan jenis ini yang belum terpetakan dengan baik. Akhirnya, mengakibatkan terjadi permasalahan tumpang tindih, gap (celah antara bidang), salah letak objek bidang tanah bersertipikat.

### **3.18 Hakikat Percepatan Pendaftaran Tanah Era PP 10/1961 melalui Peta Pendaftaran Desa Lengkap PP10/1961 dan PRONA.**

Konsep mempercepat tujuan jaminan kepastian hukum pendaftaran tanah, dilakukan dengan misi menyelenggarakan *Desa yang Pendaftaran Tanahnya Telah Diselenggarakan Secara Lengkap*, ditetapkan oleh Menteri Agraria. Hal ini telah disinggung dimuka, melalui Proyek PP 10/1961: Peta Pendaftaran Desa/Kelurahan Lengkap. Memuat daftar isian dari data fisik dan data yuridis dalam tahapan pembukuan tanahnya. Hal ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf (a) penyelesaian tahapan kadasternya terlebih dulu.

Proyek PP 10/1961 ini dibiayai oleh sumber dana Anggaran Belanja Pendapatan Negara (APBN), namun mengingat sumber dayanya, baik manusia, dana dan teknologi terbatas maka belum menghasilkan percepatan yang

signifikan. Kegiatan ini pernah dilaksanakan pada era Tahun 1985 di 2 (dua) desa di Kecamatan Prembun dan Tahun 1986 di 1 (satu) desa di Kabupaten Pemalang yang pada saat itu bertugas di Kantor Direktorat Agraria Provinsi Jawa Tengah pada Bidang Pengukuran dan Pendaftaran Tanah. Produknya berupa Peta Pendaftaran Desa Lengkap dengan dilengkapi pendataan data fisik dan data yuridis (pembukuan tanahnya). Adapun proses penerbitan sertifikatnya akan dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pemalang melalui layanan rutin (sporadik).<sup>262</sup>

Peta Pendaftaran PP 10/1961 tersebut berguna sebagai persiapan kegiatan pelayanan pengukuran dan pendaftaran sertifikat objek bidang tanah di desa lengkap tersebut, namun sayangnya peta itu tidak digunakan dengan optimal yaitu ditindak lanjuti dengan kegiatan pensertipikatan secara kolektif dalam layanan sporadik, bekerja sama dengan pemerintah daerah guna pembiayaannya. Di era tersebut terlihat masih kurangnya sosialisasi dan koordinasi yang harmonis untuk membantu warga desa pemilik bidang tanah.<sup>263</sup>

Dalam perjalanannya mengingat anggaran yang terbatas, maka kegiatan pendaftaran tanah juga dilakukan di lokasi *Desa yang Pendaftaran Tanahnya Belum Diselenggarakan Secara Lengkap*. Dilaksanakan secara massal dimulai berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No.189 tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) dengan sumber dana berasal dari Anggaran Belanja Pendapatan Negara (APBN). Hal ini dilakukan di hampir di setiap kabupaten dan kota dengan diberi batasan target bidang pensertifikatan. Namun tingkat percepatan kuantitas pensertifikatan melalui Proyek PP 10/1961 dan PRONA tidak signifikan, sedangkan perpetaan PRONA pun tidak dapat memenuhi Peta Pendaftaran Desa Lengkap PP 10/1961. Hal ini disebabkan karena pensertifikatannya hanya secara parsial yaitu sebagian kecil dari wilayah desa yang ditunjuk untuk PRONA.

---

<sup>262</sup> Koes Widarbo: *Pelaksanaan Tugas Kegiatan PP 10/1961 di Kec. Prembun, Kab. Kebumen 1985 dan Kec. Taman, Kab. Pemalang, 1986*, Direktorat Agraria provinsi Jawa Tengah (Semarang: Bidang Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, 1985-1986).

<sup>263</sup> Koes Widarbo, *Pelaksanaan Tugas Kegiatan Pensertifikatan Ajudikasi Th.1998* (Kota Semarang: Kecamatan Mijen, 1998)

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka dapat dilakukan analisis berdasarkan pendekatan teori kepastian hukum dan kemanfaatan, disertai pendekatan penelitian konseptual dan perbandingan hukum sebagai berikut. Pertama, secara konsep penyelenggaraan Proyek PP 10/1961 telah bertendens pada Teori *Fit for Purpose Land Administration* (Administrasi Pertanahan Sesuai Tujuan), menyelenggarakan peta kadaster dalam batas regional, seperti desa/kelurahan. Setelah itu baru kemudian dilakukan program pensertipikatannya.

Namun dalam praktek tindaklanjut pensertipikatannya tidak signifikan, bahkan tidak bekerja sama dengan hormanis dengan pemerintah daerah untuk pensertipikatannya. Akhirnya pensertipikatannya dari inisiatif pemilik /penguasaan tanah negara beritkad baik melalui kegiatan layanan sporadik, berakibat tidak terpenuhi percepatan sertipikatnya. Namun kekuatan secara hukum Peta Pendaftaran Desa/Kelurahan Lengkap PP 10/1961, setiap bidang tanah sudah dipetakan dan dibukukan tanahnya.

Kedua, PRONA; hasilnya juga tidak signifikan, walaupun produknya sertipikat tetapi tidak terpetakan peta pendaftaran desa/kelurahan lengkap seperti Proyek PP 10/1961. Berakibat, dapat sebagai faktor kelemahan dan ancaman dalam aspek permasalahan perpetaan, tumpang tindih, gap (celah antara bidang) dan salah letak objek bidang tanahnya.

### **3.19 Hakikat Era Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor. 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/ 1997)**

Adapun latar belakang PP 10/1961 dicabut, tidak berlaku lagi dan diganti dengan PP 24/1997 adalah dimuat dalam Penjelasan Umumnya bahwa realitanya pendaftaran tanah yang dilaksanakan berdasarkan PP 10/1961 dalam durasi waktu lebih dari 35 tahun kurang signifikan hasilnya. Hasil data yang ada dari 55 juta bidang tanah hak bekas Hak Indonesia dan tanah bekas Hak Barat yang telah mencukupi persyaratan pendaftarannya, hanya dapat diselesaikan produk sertifikat 16,3 juta bidang saja. terjadi penambahan bidang, baik melalui pewarisan maupun berbagai jenis perbuatan hukum, estimasi jumlah bidang tanah yang

mencukupi persyaratan pendaftarannya selama Pembangunan Jangka Panjang Kedua akan menjadi 75 juta bidang tanah.

Menurut Penjelasan Umum PP 24/1997 Pendaftaran Tanah, dijelaskan hambatan penyelenggaraannya. Pertama, terbatasnya pendanaan, alat dan tenaga. Kedua, jumlah bidang tanah sangat yang tinggi dan tersebar di wilayah yang luas. Ketiga, alat-alat pembuktian kepemilikan dan penguasaan tanahnya tidak lengkap bahkan tidak ada. Keempat, selanjutnya dari aspek piranti hukum sebaga landasan penyelenggaraannya belum signifikan menghasilkan kegiatan pendaftaran yang efektif dan efisien, memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan dengan hasil yang lebih optimal bagi pembangunan nasional; diperlukan penyempurnaan peraturan pendaftaran tanah yang masih tersebar pada banyak peraturan perundang-undangan.

PP 24/1997 tetap memelihara tujuan dan sistem yang diterapkan dalam PP 10/1961 sebagai tindak lanjut dari Pasal 19 UU 5/1960 UUPA. Adapun tujuannya dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan dan kemudian dilengkapi dalam tujuan Pendaftaran Tanah dalam PP 24/1997 adalah disamping menjamin kepastian hukum juga memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Adapun sistem publikasinya yaitu menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif sebagaimana PP 10/1961, produknya surat- surat tanda bukti hak berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat, sebagai diatur dalam Pasal 19 ayat 2 huruf c, Pasal 23 ayat 2, Pasal 32 ayat 2 dan Pasal 38 ayat 2 UU 5/1960 UUPA.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah pertama kali (penerbitan sertifikat) terdiri dua jenis:

1. Pendaftaran Tanah Sistematis: yaitu kegiatan pendaftaran tanah pertama kali (pensertifikatan) dilakukan dengan model serentak, mencakup semua objek pendaftaran tanah yang belum bersertifikat dalam lokasi suatu wilayah atau hanya bagian saja darisuatu desa atau kelurahan; produknya hanya sertifikat.
2. Pendaftaran Tanah Sporadik: yaitu kegiatan pendaftaran tanah pertama kali (pensertifikatan) tentang layanan satu atau beberapa objek bidang pendaftaran tanah dalam suatu lokasi wilayah atau bagian saja dari suatu desa atau

kelurahan secara perorangan atau kelompok (massal).

Lebih lanjut dalam Penjelasan PP 24/1997, menjelaskan hal-hal sebagai berikut:

- a. Revisi terhadap PP 10/1961 merupakan penyempurnaan yang dilakukan mencakup konfirmasi beberapa hal yang belum tegas dimuat dalam peraturan lama, berupa antara lain definisi tentang pendaftaran tanah itu apa, asas-asas, maksud dan tujuan pelaksanaannya, di samping untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan bagi pemegang hak atastanahnya. Dimaksud juga mengumpulkan dan menyiapkan informasi yang komprehensif mengenai data fisik dan data yuridis bidang tanah. dilakukan efektifitas dan efisiensi standar operasional prosedur (SOP) pengumpulan data penguasaan tanah. Juga penyajian informasi data penguasaan dan pemilikan tanah serta pemeliharaan penyimpanannya. Fungsi menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan dan pemilikan tanah yaitu unsur kepastian tereposisi letak dan batas setiap bidang tanah. tidak tereposisinya kepastian letak bidang dan batasnya menimbulkan banyak terjadi kasus pertanahan dari pengalaman era dulu, bahkan berakibatnya sampai dengan saat ini belum dapat diselesaikan. Adapun solusinya penertiban kegiatan pengukuran dan perpetaan serta penyediaan peta berskala besar, guna kepentingan pelaksanaan pendaftaran tanah sebagai persyaratan yang dituangkan dalam SOP.
- b. Kemajuan teknologi informasi dan pengukuran dan perpetaan harus mendukung penyelenggaraan pendaftaran tanah, seperti metode penetapan titik koordinat di lapang dengan Global Positioning System (GPS) dan kegiatan komputerisasi pertanahan, berupa pengolahan dan penyimpanan data perlu diatur dalam peraturan menteri.
- c. Pembaharuan penegasan dalam rangka menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum, yaitu dalam PP 24/1997 diatur batasan kekuatan pembuktian sertifikat, sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UU 5/1960 UUPA. Eksistensi yuridis data fisik dan data yuridis dalam sertifikat.
- d. Makna alat pembuktian yang kuat dari sertifikat dalam memenuhi asas

kepastian hukum. Pertama, selama belum dibuktikan sebaliknya maka tetap harus diterima selaku informasi yang valid, baik dalam kegiatan hukum sehari-hari maupun menjadi objek sengketa di pengadilan. Sepanjang informasi tersebut sinkron dengan surat ukur dan buku tanah sebagai arsip hidup negara di kantor pertanahan, hal ini diatur dalam Pasal 32 ayat 1 PP 24/1997. Kedua, pembatasan durasi waktu sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat 2 PP 24/1997, bahwa pihak lain tidak bisa menggugat atau menuntut bidang tanah yang sudah bersertifikat atas nama pemegang hak atas tanahnya yang diperolehnya dengan itikad baik, apabila (5) lima tahun sejak sertifikatnya diterbitkan. Eksistensi ini menunjukkan kepraktisan dari unsur positif dalam ruang lingkup kemanfaatan hukum, walaupun sistem publikasinya negatif.

e. Ketentuan Pasal 32 ayat 2 PP 24/1997 merupakan kebijakan hukum yaitu tidak mengurangi asas pemberian perlindungan yang setara, baik kepada pihak pemilik tanah sebenarnya dan dikusai serta difungsikan sebagaimana seharusnya, maupun kepada pihak yang mendapatkan dan penguasaannya dengan itikad baik dan dikokohkan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan selaku pemegang hak di sertifikatnya.

f. PP 24/1997 memfasilitasi kasus-kasus pertanahan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sesuai sila Pancasila ke-2, yaitu mengutamakan solusi non litigasi melalui musyawarah antara pihak yang bersangkutan sebelum dilakukan solusi litigasi.

g. Pengaturan akta PPAT merupakan salah satu sumber utama di samping akta-akta pejabat lain dalam ruang lingkup sub bagian pemeliharaan data pendaftaran tanah; di samping dilakukan pengaturan kewajiban-kewajiban PPAT atas akta yang dibuatnya.

Berlandaskan latar belakang tersebut di atas, maka ditetapkan dan diundangkan PP 24/1997 pada tanggal 8 Juli 1997, namun mulai diberlakukan pada tanggal 8 Oktober 1997. Mempunyai misi sebagai landasan yuridis dan teknis operasional untuk penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif dan efisien.

Menurut Boedi Harsono<sup>264</sup>, Hukum Tanah Nasional yang berlandaskan Hukum Adat tidak menggunakan lembaga kadaluarsa (lampaunya waktu) selaku sarana mendapatkan hak atas tanah. Berkaitan dengan hal tersebut dalam Hukum Barat dikenal sebagai lembaga “*acquisitieve verjaring*” (Pasal 1964 jo. 1963 KUHPerdara Indonesia). Dalam Hukum Adat justru menggunakan Lembaga kedaluwarsa (*rechtsverwerking*), berarti sebaliknya yaitu “terjadi lampaunya waktu yang menyebabkan orang menjadi kehilangan haknya atas tanah yang semula dimilikinya”.

Diberikan ketentuan bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan 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 ini), dan 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 tersebut dengan “*itikad baik*” dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain atau badan hukum yang mendapat persetujuannya (Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah ini).

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, sertifikat yaitu alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang dilaksanakan adalah guna memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya, sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif. Ketentuan tersebut tidak mengurangi asas pemberian perlindungan yang seimbang baik kepada pihak yang mempunyai tanah dan dikuasai serta digunakan sebagaimana mestinya maupun kepada pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan itikad baik dan dikuatkan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan atas namanya.

---

<sup>264</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, Edisi 2008), h. 325.



Kelemahan sistem publikasi negatif adalah bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga "*acquisitive verjaring*" atau "*adverse possession*". Hukum tanah kita yang memakai dasar hukum adat tidak dapat menggunakan lembaga tersebut, karena hukum adat tidak mengenalnya. Tetapi dalam hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga *rechtsverwerking*. Berdasarkan Penjelasan Pasal 32 ayat (2) PP.24/1997 mengandung arti bahwa dalam hukum adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka ia kehilangan haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut.

Menurut Bagir Manan,<sup>265</sup> lembaga "*rechtsverwerking*" sebagai solusi atas penggunaan sistem publikasi negatif, maka dalam rangka kepastian hukum untuk perlindungan perolehan tanah dengan tanah dengan itikad baik; dalam ruang lingkup sistem hukum apapun bahwa unsur itikad baik dan kepastian hukum adalah sangat penting. Itikad baik merupakan bagian dari kata kunci dalam kajian ini. Menurut Soebekti<sup>266</sup> yang dimaksud dengan "*itikad baik adalah suatu cara mendapatkan objek bidang tanah dengan legal dan pihak yang mendapatkannya tersebut benar-benar tidak tahu atas objek tersebut didapatkannya dari pihak yang ternyata bukan merupakan pemilik sesungguhnya*". Ketentuan di dalam UUPA yang menyatakan hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan (Pasal 27, 34 dan 40 UUPA) adalah sesuai dengan lembaga ini.

Berdasarkan ketentuan di atas, menciptakan ketentuan hukum baru tidak semudah melakukan penerapan ketentuan hukum yang sudah ada dalam hukum adat. Tatanan hukum adat sekarang ini merupakan bagian dari Hukum Tanah

---

<sup>265</sup> Bagir Manan, *Asas Rechtsverweking, Sambutan pada Seminar Nasional Pendaftaran Tanah* (Jakarta: Universitas Trisakti, 2002), h. 2

<sup>266</sup> Soebekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta: Intermasa, 1992), h. 15

Nasional Indonesia dan sekaligus memberikan wujud konkrit dalam penerapan ketentuan dalam UUPA mengenai penelantaran tanah.

Adapun percepatan pensertifikatan hak atas tanah (pendaftaran tanah pertama kali) baik melalui PRONA bersumber Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), mendukung kegiatan layanan rutin, juga khususnya pelaksanaan Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis dengan bantuan dari Bank Dunia (World Bank) dan pendamping dari Anggaran Belanja Pendapatan Negara (APBN), nama kegiatannya: Land Management and Policy Development (LMPDP) yang dimulai pelaksanaan pada Tahun 1998 sampai dengan Tahun 2004, kemudian pada Tahun 2006-2010.

Adapun sistem pendaftaran tanah di Indonesia berdasarkan PP 24/1997 sebagaimana halnya PP 10/1961, bersistem pendaftaran hak dengan sistem publikasinya negatif berunsur positif. Makna dari sistem publikasi negatif berunsur positif yaitu sistem pendaftaran tanah ini memakai sistem pendaftaran hak (sistem Torrens/*registration of titles*), namun sistem publikasinya belum bisa positif murni. Hal tersebut disebabkan, keterangan dalam data fisik dan data yuridisnya dalam sertifikat hak atas tanah belum pasti betul, walaupun harus diterima oleh Pengadilan sebagai data yang benar selama tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya (Indiraharti, 2009).

Selain itu, apabila suatu pihak mengalami kehilangan hak atas tanah akibat pengalihan hak atas tanah oleh pihak lain secara ilegal atau kesalahan dalam register, maka pemerintah tidak memberikan jaminan ganti rugi. Guna mengatasi kelemahan sistem publikasi dalam sistem pendaftaran tanah tersebut, selama ini Indonesia menggunakan lembaga *rechtsverwerking*. Penggunaan lembaga *rechtsverwerking* disebabkan hukum tanah Indonesia masih menggunakan dasar hukum adat dan tidak mengenal lembaga lain, seperti *acquisitive verjaring* atau *adverse possession*. Dalam hukum adat, apabila seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan oleh orang lain yang memperoleh hak atas tanah

tersebut dengan itikad baik, maka pemilik tanah semula akan mengalami kehilangan hak atas tanahnya (UUPA).

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka dapat dilakukan analisis hakikat penyelenggaraan pendaftaran tanah era PP 24/1997 Pendaftaran Tanah, berdasarkan pendekatan teori kepastian hukum, teori keadilan dan kemanfaatan dengan pendekatan penelitian konseptual sejarah dan perbandingan sebagai berikut. Pertama, PP 10/1961 Pendaftaran Tanah sudah tidak mampu lagi mengikuti perkembangan zaman dan permasalahan pertanahan yang semakin kompleks, baik permasalahan hukum, regulasi, kasus pertanahan, teknologi dan teknologi informasi, di samping progres pendaftaran tanah, khususnya pensertipikatan yang tidak signifikan.

Adapun sebagai solusinya permasalahan tersebut di atas, maka diganti dan dicabut berdasarkan PP 24/1997. Kedua, guna percepatan pendaftaran tanah, khususnya pensertipikatan dan pemeliharaan basis data pendaftaran tanah berbasis Kegiatan Komputerisasi Pertanahan (KKP) di era digital. Ketiga, inovasi penyelenggaraan percepatan pendaftaran tanah, khususnya pendaftaran tanah pertama kali (pensertipikatan hak atas tanah), melalui Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis (PTS) dalam rangka menjamin kepastian hukum pendaftaran tanah.

### **3.20 Hakikat Percepatan Pendaftaran Tanah Era PP 24/1997 melalui Pendaftaran Tanah Sistematis (PTS) Ajudikasi**

Di samping kegiatan layanan PRONA melanjutkan era PP 10/1961. Diperkenalkan inovasi pelaksanaan pendaftaran tanah melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis (PTS) Ajudikasi, di samping kegiatan layanan sprodik (layanan rutin ) diatur berdasarkan PMNA/KBPN 3/1997 tentang Peraturan Pelaksanaan PP 24/1997 yang dalam hal- hal tertentu sudah diatur dalam pembagian klaster sistematis dan klaster sporadik yaitu:

1. BAB II Pengukuran dan Pemetaan.
2. BAB III Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali.

Adapun Pendaftaran Tanah Sistematis melalui Ajudikasi adalah kebijakan inovatif percepatan pendaftaran tanah dengan produk akhir sertifikat hak atas tanah, antara lain:

1. Anggaran bersumber dari bantuan Bank Dunia dengan pendamping APBN;
2. Penyelenggaraannya dilakukan manajemen dengan pembentukan tim manajerial di tingkat Pusat BPN, Kantor Wilayah dan Kantor Pertanahan.
3. Penetapan lokasi Pendaftaran Tanah Sistematis oleh Menteri atas usul
  - a. Kepala Kantor Wilayah dengan kriteria sebagai berikut: a. satuan objek lokasinya yaitu seluruh atau sebagian wilayah desa/kelurahan;
  - b. jumlah bidang tanah yang sudah berseripikat sekitar 30% dari jumlah seluruh bidang tanahnya;
  - c. dipilih klaster wilayah pengembangan pembangunan perkotaan yang tinggi;
  - d. dipilih klaster wilayah pertanian
  - e. produktif; adanya titik-titik kerangka dasar teknik nasional;
  - f. anggaran bersumber dari pemerintah pusat/ daerah atau swadaya masyarakat berdasarkan izin Menteri.
4. Pembentukan Panitia Ajudikasi dan Satuan Tugas (Satgas).
5. Satgas pengumpul data yuridis (puldadis) dan Satgas pengukuran dan pemetaan serta Satgas Administrasi;

Panitia Ajudikasi beserta Ketua Ajudikasi dan para Satgas tersebut yang bertugas melaksanakan kegiatan adjudikasi. Adapun susunan Panitia Ajudikasi berdasarkan Pasal 50 PMNA/KBPN 3/1997 ayat (1).

Pembentukan Panitia Ajudikasi menunjukkan diterapkannya manajemen partisipatif dengan menyertakan pihak desa menjadi anggota. Menurut pengamatan penulis selaku pelaksana Ketua Tim Ajudikasi di Kecamatan Ungaran Timur, Kabupaten Semarang Tahun Anggaran (T.A.) 2005 dan 2006, bahkan dalam pelaksanaannya di lapangan agar lebih efektif dibentuk lagi tim desa per wilayah dusun atau yang setara dengan itu yang menyertakan Ketua RT,

Ketua RW dan karang taruna di desa.<sup>267</sup> Guna efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis, Tim Ajudikasi bekerja di base camp di desa2 lokasi yang ditunjuk berdasarkan penetapan lokasi oleh Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN.

Pensertifikatan Program Pendaftaran Tanah Sistematis (Ajudikasi) diawali uji coba pelaksanaannya di Depok Jawa Barat pada Tahun 1997. Kemudian setelah diterbitkan PMNA/KBPN 3/1997 pada Bulan Oktober 1997. Tahun 1998 dilaksanakan penyelenggaraan Program Pendaftaran Tanah Sistematis (Ajudikasi) di beberapa provinsi sampai dengan 2006 secara serentak dan nasional di beberapa provinsi. Target produk sertifikat untuk satu Panitia Ajudikasi adalah 5000 sertifikat hak atas tanah dan jumlahnya tergantung dari pengajuan usulan penetapan lokasinya dari Kantor Wilayah BPN provinsi kepada Mentri.

Mengingat keterbatasan anggaran sehingga meminta bantuan dari *Loan World Bank* (pinjaman Bank Dunia), tentunya menjadi beban juga bagi Negara untuk pengembaliannya, maka program tersebut dibatasi periodenya yaitu dari Tahun 1998 sampai dengan 2006. Alokasinya pun tidak dapat di seluruh provinsi, hasil percepatan sertifikat dari program ini cukup signifikan, Berlandaskan pendekatan bertendens filosofis keadilan dan kemanfaatan maka untuk kabupaten/kota yang telah ditunjuk menjadi objek lokasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis (Ajudikasi) tidak dialokasi lagi PRONA dalam tahun anggarannya. PRONA terus dilaksanakan sampai dengan Tahun 2016 yaitu satu tahun sebelum PTSL diselenggarakan.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka dapat dilakukan analisis hakikat penyelenggaraan pendaftaran tanah era PP 24/1997 Pendaftaran Tanah, berdasarkan pendekatan teori kepastian hukum, teori keadilan dan kemanfaatan dengan pendekatan penelitian konseptual sejarah dan perbandingan sebagai berikut. Pendaftaran Tanah Sistematis(PTS) Ajudikasi, sebagai solusi percepatan

---

<sup>267</sup> Koes Widarbo, *Pelaksanaan Kegiatan Ajudikasi Pensertifikatan Tanah di Kabupaten Semarang*, (Kabupaten Semarang: Ungaran Timur, TA.2005-2006).

pendaftaran tanah pertama kali (pensertipikatan hak atas tanah) dalam menjamin kepastian hukum pendaftaran tanah. Namun, ada sisi kelemahannya secara internal ruang lingkup kadasternya adalah tidak melakukan kegiatan pemetaan setiap bidang tanahnya dalam desa/kelurahan yang menjadi objek PTS. Hanya melakukan pemetaan bidang tanah yang menjadi objek pensertipikatan PTS nya saja. Tidak melakukan pemetaan baik tanah yang telah bersertipikat sebelum PTS, maupun tanah belum bersertipikat, seperti halnya Peta Pendaftaran Desa/Kelurahan Lengkap Proyek PP 10/1961. Hal ini berakibat terjadi resiko ancaman eksternal, seperti tumpang tindih, gap dan salah letak bidang tanah.

### **3.21 Hakikat Percepatan Pendaftaran Tanah Era PP 24/1997 melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)**

Mengingat progres pensertifikatan hak atas tanah masih lambat sebagaimana telah disampaikan di muka baik pensertifikatan melalui kegiatan layanan rutin/ sporadik baik perorangan, massal, maupun pensertifikatan proyek PP No.10 Th.1961, berupa Desa lengkap yang kemudian diganti dengan PTS Ajudikasi maupun PRONA ternyata hasilnya pada Tahun 2017 baru mencapai 30% bidang tanah bersertifikat dari bidang seluruhnya di Indonesia sejumlah 126 juta bidang tanah di luar kawasan hutan.<sup>268</sup>

Berlatar belakang hal tersebut di atas dan hasil evaluasi pendekatan kekuatan, peluang dan kelemahan, ancumannya. Pemerintah Republik Indonesia melalui Kementerian Agraria Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional menindaklanjuti keberhasilan program percepatan pendaftaran tanah melalui PTS Ajudikasi. berdasarkan PP No.24 Th. 1997 jo. PMNA/KBPN No.3 Th.1997. PTS Ajudikasi tersebut disempurnakan menjadi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap(PTSL).

PTSL diatur berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 (Permen. ATR/Ka.BPN No.35 Th. 2016), disempurnakan dengan Permen. ATR/Ka.BPN No.12 Th.2017

---

<sup>268</sup> Kemen. ATR/BPN, *Evaluasi Pensertifikatan Hak atas Tanah, PTSL* (Jakarta: Sekretariat Jenderal,2023).

tentang Percepatan PTSL. Bahkan didukung utama berdasarkan Instruksi Presiden No.2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Indonesia (Inpres 2/2018 Percepatan PTSL di Seluruh Indonesia), pendukung percepatan Program Strategis Nasional (PSN). Diterbitkan Permen. ATR/ Ka.BPN No.6 Th.2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Permen ATR/KBPN 6/2018 PTSL), mencabut dan mengganti Permen. ATR/Ka.BPN No.12 Th.2017 tidak berlaku lagi. Dilengkapi Petunjuk Teknis (Juknis) PTSL setiap tahunnya disempurnakan sesuai situasi kondisi kebutuhan perkembangannya, Saat ini pun berpedoman pada Juknis PTSL Tahun 2023.

Adapun permasalahan pada umumnya pelaksanaan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) pada kegiatan layanan masyarakat oleh Pemerintah khususnya di Kemen. ATR/ BPN. Salah satunya adalah Sumber Daya Manusia (SDM) yang terbatas, khususnya Aparatur Sipil Negara (ASN) petugas ukur yang diperlukan keahlian teknis tertentu sebagai satgas pengumpul data fisik (puldasi). Adapun sebagai solusinya dilakukan pengadaan petugas ukur Non ASN direkrut dari pihak ketiga yaitu berdasarkan Permen ATR/ Ka.BPN No. 33 Th.2016 disempurnakan dengan Permen. ATR/ Ka.BPN No. 11 Th.2017. Adapun yang tidak kalah pentingnya adalah kebutuhan SDM di bidang administrasi khususnya satgas pengumpul yuridis (puldadi)nya, demikian petugas administrasi di lapangan/desa.

Perkembangannya PTS yang dilaksanakan di seluruh desa dan kelurahan, meliputi semua bidang tanah di seluruh Indonesia, berkembang menjadi kebijakan PTSL menjadi Kebijakan Program Strategis Nasional. Berkonsep membangun basis data bidang yang baru dan meningkatkan serta menjaga kualitas data bidang tanah terdaftar yang telah ada supaya seluruh bidang-bidang tanah terdaftar lengkap, akurat dan memberikan dua substansi kepastian hukum Pertama, memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak

atas tanah. Kedua, memberikan jamina kepastian letak dan batas bidang tanahnya.<sup>269</sup>

Kegiatan PTSL dilaksanakan dengan pengelompokan 4 (empat) kluster (klasifikasi) sebagaimana saat ini diatur dalam Petunjuk Teknis PTSL 2018 Kementerian ATR/BPN, terdiri dari 4 (empat) kluster yaitu:

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

Adapun dari sisi manajemen penyelenggaraannya PTSL ini merupakan penyempurnaan dari PTS Ajudikasi yaitu yang utama merupakan penggabungan dari Program PTS dan Proyek PP 10/1961. Semua bidang tanah dalam satu desa/kelurahan atau dengan nama lain yang setara di daftar/dipetakan dengan produk, di samping sertifikat hak atas tanah (K.1.) juga produk K.2., K.3. dan K.4.

Mengevaluasi penyelenggaraan PTSL T.A. tahun 2017 dan 2018 diperoleh temuan bahwa terhadap objek bidang tanah kluster (K) 3 dengan produknya peta bidang tanah (PBT) dengan variabel-variabel bagian dari

---

<sup>269</sup> Kementerian ATR/BPN, *Petunjuk Teknis PTSL 2023*, (Jakarta: Kementerian ATR/BPN, 2023), h. 8.



permasalahan yang berbeda-beda. Adapun sebagai solusinya maka sejak Juknis PTSL tahun 2019 sampai dengan tahun 2022,<sup>270</sup> terhadap kluster (K) 3 PTSL diatur lebih terinci dalam Juknis PTSL 2022 yaitu sebagai berikut:

1. Kluster K3.1.: produknya data fisik dan data yuridis guna pembuktian hak dan pengumuman, namun tidak dapat dibukukan dan diterbitkan sertifikatnya sebab subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu, yaitu lokasi (objek) PTSL berada di areal Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB) (berpedoman dengan Surat Sekjen HR.01/634-100/IV/2020 tanggal 20 April 2020).
1. Kluster K3.2.: produknya sama seperti kluster K.3.1. namun subjek tidak memenuhi syarat dalam program PTSL yaitu P3MB, Prk5; ABMAT, Tanah Ulayat, Rumah Golongan III yang belum lunas sewa beli; objek nasionalisasi. atau subjek merupakan warga negara asing, BUMN/BUMD/BHMN, badan hukum swasta; konsolidasi tanah yang tidak dapat diterbitkan sertifikat sesuai dengan ketentuan.
2. Kluster K3.3. produk PTSL yang diselenggarakan sampai dengan tahapan pengumpulan data fisik sebab tidak tersedia anggaran Sertipikat Hak Atas Tanah (SHAT) di tahun anggaran berjalan.
3. Kluster K3.4. produk PTSL yang diselenggarakan sampai dengan tahapan pemberkasan data fisik dan data yuridis tanpa dilanjutkan penelitian data yuridis guna pembuktian hak/Pemeriksaan Tanah dikarenakan:
  - a. anggaran yang tersedia hanya untuk puldasik dan puldadis (Puldata);
  - b. subjek tidak ingin bidang tanahnya disertipikatkan.

Adapun tujuan PTSL dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif adalah mempercepat Pendaftaran Tanah sebagai diamanatkan Pasal 19 Ayat (1) UUPA di seluruh wilayah Republik Indonesia, dengan memperbaiki dan meningkatkan basis data pendaftaran tanah menjadi informasi pertanahan yang akurat, valid dan up to date. Hal ini sebagai diatur dalam Permen ATR/BPN No.

---

<sup>270</sup> Kemen.ATR/BPN, *Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistemik Lengkap (PTSL) Tahun 2021*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan, 2021).

6 Th.2018, *roadmap* Ditjen Infrastruktur dalam Rapat Kerja Nasional Kemen.ATR/BPN Bulan Januari tahun 2020 di Jakarta, Petunjuk Teknis PTSL Th. 2020, Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Kota/Kabupaten Lengkap Th.2019 dan Surat Edaran Sekjen. Th. 2020 Hal: Pelaporan Output PTSL.

Tujuan PTSL yang esensinya adalah tujuan Pendaftaran Tanah adalah memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka sert akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan Pendaftaran Tanah sebagaimana dalam Pasal 3 PP.24 Th.1997. Melengkapi Sistem Pendaftaran Hak yang sudah digunakan sejak PP 10/1961 dengan cara: merubah Sistem Publikasi Negatif berunsur Positif yang selama ini dianut, menjadi Sistem Publikasi Positif; mempersiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pendaftaran Tanah, mengacu Sistem Torrens dengan 3 (tiga) prinsip: cermin, tirai dan asuransi. Alat bukti dalam registrasi berupa buku tanah menjadi alat bukti yang mutlak sebagai dasar penerbitan sertifikat hak atas tanah.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka dapat dilakukan analisis hakikat PTSL dalam rangkan Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif, berdasarkan pendekatan teori kepastian hukum, teori keadilan dan kemanfaatan dengan pendekatan penelitian berupa pendekatan konseptual dan pendekatan perbandingan sebagai berikut. PTSL merupakan percepatan pendaftaran tanah, penyempurnaan dari PTS Ajudikasi PP 24/1997 dan mengakomodir konsep Peta Pendaftaran Desa/Kelurahan Lengkap Proyek PP 10/1961. Adapun secara konsep, PTSL sebagai optimalisasi percepatan pendaftaran tanah kekinian yang diamanahkan Pasal 19 UU 5/1960 UUPA. Bahkan PTSL adalah sebagai Proyek Strategis Nasional berdasarkan INPRES 2/2018 Percepatan PTSL di Seluruh Indonesia. PTSL merupakan inovasi, adanya pengaturan tipologi atas produknya, terdiri dari Kluster (K) 1,2,3,dan 4. Peningkatan kuantitas produk pendaftaran tanah, namun % presentase kualitas produknya yaitu dengan indikator Deklarasi Desa/Kelurahan Lengkap (DD/KL) pada Tahun 2023 yaitu baru mencapai 1,23%

dan dilandasi oleh Potensi DDKL 12%. Hal ini masih sangat rendah dibandingkan % presentase kuantitas produknya telah mencapai 88 %. Konsep PTSL adanya upaya melakukan perbaikan dan peningkatan kualitas basis data pendaftaran tanah (pertanahan). Hal ini dibuktinya adanya indikator Deklarasi Desa/Kelurahan Lengkap (DD/KL), melalui tahapan Nilai Desa Lengkap (NDL) lalu meningkat menjadi tahapan Potensi DDKL dan akhirnya produk finalnya yaitu DD/KL. Adanya Kluster 3 berlandaskan Peta Bidang Tanah (PBT) dapat mengakomodir eksistensi tanah ulayat/tanah masyarakat hukum adat.

Kebijakan DDKL tersebut diganti dengan kebijakan Program Kabupatrn/Kota Lengkap dan Penerbitan Dokumen Elektronik, berdasarkan Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN RI Tanggal 19 Maret 2024 No.285/SK-OT.01/III/ 2024 tentang Penunjukan Kantor Pertanahan Prioritas Dalam Program Kabupatrn/Kota Lengkap, Penerbitan Dokumen Elektronik dan Wilayah Bebas dari Korupsi. Adapun penetapan Kantor Pertanahan Prioritas tersebut menyelenggarakan tiga kegiatan. Pertama, percepatan kabupaten/kota lengkap. Kedua, penerbitan sertipikat elektronik kegiatan pendaftaran tanah. Ketiga, pembangunan zona integritas menuju Wilayah Bebas Korupsi (WBK).

Kegiatan mempercepat kabupaten.kota lengkap harus melalui kesiapan data spasialnya menuju kabupaten/kota lengkap, sedangkan penerbitan sertipikat elektroniknya melalui sistem elektronik pada tiga kegiatan dengan mempertimbangkan sumber daya pendukung di kantor pertanahannya sebagai dimaksud dalam Keputusan Menteri tersebut. Pertama, pendaftaran tanah pertama kali, ruang lingkup ini sangat terkait berhubungan dengan program PTSL. Kedua, kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanahnya. Ketiga, alih media.

### **3.22 Hakikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Rangka Pendaftaran Sistem Publikasi Positif**

Berdasarkan uraian penjelasan dan analisis semua sub.bab. tersebut di atas, maka untuk menjawab rumusan masalah pertama, hakikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah sebagai berikut. Pendekatan tinjauan kerangka teori. Pertama, hakikat kepastian hukum kepastian hukum telah

memberikan landasan filosofis. Masyarakat memerlukan kepastian hukum, terselenggaranya kepastian hukum melahirkan kehidupan masyarakat akan lebih tertib. Keteraturan mengakibatkan orang dapat hidup berkepastian, keadilan menuntut kepada setiap orang diberikan sesuai dengan bagiannya (“*suum cuique tribuere*”) sebaliknya penciptaan kepastian hukum terutama dalam peraturan perundang-undangan.

Tinjauan dalam kerangka konseptual. Kadaster dan pendaftaran tanah yang berawal dari fiskal kemajuan berkembang menjadi kadaster hukum (kemanan hak) dan sistem pendaftaran tanah dengan sistem publikasinya di dunia. Berkembangnya Teori *Fir for Purpose Land Administration* (FPLA) atau Administrasi Pertanahan Sesuai Tujuan (APST), mengarahkan perkembangan menjadi kadaster serba guna dan pendaftaran tanah informasi pertanahan dengan kemajuan teknologi dan teknologi informasi era digital dengan pemeliharaan, perbaikan dan peningkatan kualitas validasi basis data dengan terintegrasi data fisik (termasuk persyaratan tereposisinya dengan tepat dan sesuai objek bidang di peta dan posisi di lapangnya) dengan data yuridisnya, seperti Swedia negara temaju di Eropa berkaitan dengan hal tersebut saat ini. Termasuk kadaster 3 dimensi dan era kekinian, lahirnya hak guna ruang atas dan bawah tanah. Terutama pendaftaran tanah yang menerapkan sistem publikasi positif. Negara menjamin kebenaran basis datanya dalam asas sertipikat terkuat/ mutlak. Sertipikat hak atas tanah tidak dapat dibatalkan, kecuali perolehan dengan sebab-sebab tertentu dengan itikad tidak baik., seperti disebabkan adanya unsur pidana berupa penipuan dan pemalsuan.

Berdasarkan Pasal 5 UU 5/1960 UUPA yang menindaklanjuti Pasal 33 ayat 3 UUD RI, bahwa Hukum Agraria atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat. Adapun hukum adat tersebut telah memenuhi syarat. Pertama, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional dan Negara. Kedua, hukum adat yang berlandaskan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia. Ketiga, hukum adat yang berlandaskan ketentuan-ketentuan dalam UU 5/1960 dan dengan peraturan perundangan lainnya. Keempat, hukum adat yang mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

### **3.22.1 Hakikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Rangka Kepastian Hukum Meuju Pendaftaran Sistem Publikasi Positif**

Berdasarkan Penjelasan Umum Bab IV UU 5/1960 UUPA, bahwa Pasal 19 UU 5/1960 UUPA Pasal 19 UU 5/1960 UUPA adalah sebagai suatu instruksi kepada Pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah "rechts kadaster", bertujuan menjamin kepastian hukum diseluruh wilayah Indonesia Adapun pendaftaran itu diselenggarakan secara bertahap, mengingat pada kepentingan serta situasi kondisi Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi dan pertimbangan kemungkinan dalam bidang sumber daya, khususnya personil peralatan dan biaya. Tindaklanjut penyelenggaraan, maka kadaster didahulukan dikota-kota kemudian meningkat meliputi seluruh wilayah Negara.

Berdasarkan Pasal 19 ayat 1 UU 5/1960 UUPA, ditetapkan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah menjamin kepastian hukum dengan diterbitkan sertipikat hak atas tanah. Memberikan kepastian hukum atas data fisik, objek hukum atas bidang tanah dan kepastian hukum atas data yuridis yaitu pemegang hak atas tanah dan kepastian hubungan hukum keduanya tersebut.

Hakikat kepastian hukum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Pertama, memuat pertanyaan pertama problematika filsafat, apa PTSL telah menjamin kepastian hukum yang mencerminkan keadilan dan kemanfaatan. Kepastian hukum berkoherensi dengan kepastian kualitas basis data pendaftaran tanah (peranahan). Menganalisis jawaban pertanyaan ini, maka diperlukan persyaratan indikator utamanya yaitu telah adanya Deklarasi Desa/Kelurahan Lengkap (DD/KL), diawali oleh controlling tahapan Nilai Desa /Kelurahan Lengkap (ND/KL) kemudian apabila telah lolos dilakukan *controlling* Persiapan Deklarasi Desa/Kelurahan Lengkap (PDD/KL). Analisis hal ini akan dianalisis lebih lanjut dalam BAB IV. % persentase kualitas DDKL baru mencapai 1,35% terhadap 89 % produk sertipikat sampai dengan 1 September 2023. Hal ini menunjukkan bahwa kualitas basis data PTSL masih sangat rendah. Pertanyaan, apa tahapan controlling basis data pendaftaran tanah (peranahan) tersebut sudah mendukung kepastian hukum pendaftaran tanah di Indonesia sudah mencerminkan keadilan dan kemanfaatan?.

Jawabnya, secara konsep *controlling* basis data pendaftaran tanah sudah dapat dipertanggungjawabkan sebagai sistem *controlling* dalam manajemen PTSL. Tahapan *controlling* sudah tidak lagi eranya menampilkan tindakan pencitraan kualitas basis data. Hal ini karena bersiko pada ketidakpastian hukum setiap produk PTSL secara komprehensif yang telah dilakukan tipologinya, berupa Kluster (K) 1, K2, K3 dan K4. Hal ini terlepas dari perlu tidaknya melakukan perubahan sistem publikasi pendaftaran tanah dari sistem negatif berunsur positif berubah menjadi sistem positif. Mengapa? Hal ini disebabkan Negara memang harus memperbaiki dan meningkatkan kualitas basis data pendaftaran tanah (pertanahan) nya, sehingga kasus pertanahan dapat dieliminir. Berakibat penyelesaian melalui jalur hukum baik perdata, tata usaha negara, pidana umum dan pidana khusus (tipikor) dapat dieliminir. Menjamin kepastian hukum meujudkan ketertiban dikehidupan masyarakat, bertujuan akhir kesejahteraan rakyat sebagai kepastian hukum yang mencerminkan keadilan dan kemanfaatan sebagai bagian tujuan filsafat hukum. Hakikat PTSL dalam problematika filsafat. Hal ini memang belum mencerminkan kepastian hukum yang mencerminkan keadilan dan kemanfaatan sepenuhnya.

Tidak kalah pentingnya adalah mengakomodir eksistensi tanah ulayat/tanah masyarakat hukum adat agar tidak telindas dengan diterbitkannya perijinan di bidang pertanahan dan ruang, seperti izin lokasi yang ditindaklanjuti penerbitan pemberian hak dan pensertifikatannya, seperti Hak Guna Usaha (HGU), Hak Pengelolaan (HPL) dan Hak Guna Bangunan (HGB). Di samping melindungi terbitnya perijinan-perijinan, antara lain di bidang pertambangan, mineral. Berkaitan dengan hal ini, disarankan dipelukan penelitian tersendiri.

### **3.22.2 Hakikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Rangka Kepastian Hak Menuju Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif**

Dasar-dasar untuk mengadakan kepastian hukum atas hak sebagai dalam Penjelasan Umum IV UU 5/1960 UUPA. Usaha yang mengarah pada kepastian hak atas tanah, ternyata secara preskripsi diatur dalam ketentuan pasal-pasal pendaftaran tanah. Dimuat dalam Pasal 23, 32 dan 38 UU 5/1960 UUPA dengan maksud kepada para pemegang Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU) dan

Hak Guna Bangunan (HGB), bertujuan agar mereka memperoleh kepastian hukum tentang haknya itu (kepastian hak).

UU 5/1960 UUPA telah mendudukkan kepastian hak dalam pemberian hak atas tanahnya. Hal sebagai diatur dalam beberapa pada hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan. Pasal 23 UU 5/1960 UUPA, memberikan pengaturan sebagai berikut. Pertama, Hak milik beserta kegiatan peralihan hak, hapus haknya dan pembebanan haknya dengan hak-hak lain mesti didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan pendaftaran tanah dalam Pasal 19 UU 5/1960 UUPA. Kedua, kegiatan pendaftaran tanah tersebut sebagai alat pembuktian yang kuat. mengenai hapusnya hak milik dan sahnya peralihan serta pembebanan haknya. Hal ini dilandasi juga dengan Pasal 20 ayat 1 UU 5/1960 UUPA bahwa hak milik adalah hak yang bersifat turun-menurun, hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat fungsi sosial sebagai dalam Pasal 6 UU 5/1960 UUPA.

Demikian juga HGU dan HGB, pertama termasuk syarat-syarat pemberian haknya, setiap kegiatan hukum peralihan dan penghapusan haknya mesti didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan Pasal 19 UU 5/1960. Kedua, pendaftaran hak merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan haknya dan hapusnya, kecuali dalam hal hak itu hapus disebabkan jangka waktunya berakhir.

Sesuai dengan tujuannya, memberikan kepastian hukum bagi hak atas tanah maka pendaftarannya diwajibkan kepada para pemegang hak yang bersangkutan. Bermaksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya. Mengapa diwajibkan kepada para calon pemegang hak atas tanah, agar kegiatan pendaftaran tanah yang memerlukan sumber daya tenaga, peralatan dan biaya tersebut di atas, tidak berakibat menjadi tidak berarti sama sekali.

Adapun hakikat kepastian hak Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), memuat pertanyaan problematika yuridis. Apa regulasi PTSL sudah melandasi sertipikat sebagai tanda bukti hak terkuat. Adapun analisisnya, disatu sisi sistem publikasi negatif berunsur positif sebagai dijelaskan dalam Penjelasan Umum PP 24/1997 Pendaftaran Tanah atas pemberian surat-surat tanda bukti

sebagai alat pembuktian yang kuat berdasarkan Pasal 19 ayat 2 huruf c UU 5/1960 UUPA. Hal ini masih memberikan peluang kepada pihak lain atas bidang tanah yang telah bersertipikat dengan nama pemegang haknya, sepanjang dilandasi surat-surat bukti lain berkaitan dengan kepemilikan/penguasaan fisik beritikad baik berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

### **3.22.3 Hakikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Rangka Perlindungan Hukum Menuju Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif**

Jaminan kepastian hukum pendaftaran tanah sebagai telah dianalisis pada sub.bab sebelumnya di atas. Berakibat, memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Adapun bagi pemilik tanah sebenarnya yang kehilangan haknya karena telah diterbitkan sertipikat kepada pemegang hak atas tanah, maka dalam pendaftaran sistem publikasi negatif berunsur positif yang dianut Pasal 19 ayat 2 huruf c UU 5/1960 UUPA masih tetap memberikan perlindungan hukum yaitu adanya tanda bukti kepemilikan/ penguasaan fisik beritikad baik, berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

Hakikat perlindungan kepastian hukum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), memuat pertanyaan pertama problematika teoritis. Apa PTSL telah melindungi pemilik tanah sebenarnya yang telah kehilangan haknya karena diterbitkan sertipikat kepada nama pemegang hak atas tanah?. Analisis jawabannya, bahwa tujuan pendaftaran tanah dalam Pasal 3 PP 24/ 1997 sebagai tindak lanjut tujuan pendaftaran tanah menjamin kepastian hukum berdasarkan Pasal 19 ayat 1 UU 5/1960 UUPA. Ditetapkan pertama, yaitu menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak di sertipikat, sehingga mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak disertipikatnya. Di samping tujuan kedua, penyediaan informasi bagi pihak-pihak yang mempunyai kepentingan termasuk Negara/Pemerintah, mudah dapat mengakses info yang dibutuhkan dalam melakukan perbuatan hukum atas bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Tujuan ketiga, agar terwujud tertib administrasi pertanahan.

Adanya Pasal 32 ayat 2 PP 24/1997, mempunyai substansi menetapkan bahwa sertipikat hak atas tanah yang telah diterbitkan lebih dari lima tahun sejak



diterbitkan, tidak dapat digugat/dituntut, sertipkat menjadi berkekuatan hukum mutlak. Ketentuan ini, pertama: bertentangan dengan ketentuan hukum Pasal 19 ayat 2 huruf c UU 5/1960 UUPA tersebut. Mengakibatkan dalam prakteknyapun lembaga peradilan belum mempertimbangkan eksistensi ketentuan pasal ini. Kedua, ketentuan tersebut belum diatur dalam bentuk undang-undang.

Hal inipun berakibat, mempercepat menghilangkan eksistensi tanah ulayat, tanah milik masyarakat hukum adat atau tanah milik masyarakat adat atau komunal, apabila telah diterbitkan HGU atau HGB atau HPL kepada pemegang pihak lain. Solusi terhadap hal ini adalah telah adanya tipologi Kluster K3.2.: tipologi produknya, berupa data fisik (peta bidang tanah) dan data yuridis dalam rangka pembuktian haknya dan pengumuman, namun tidak dapat dibukukan dan diterbitkan sertipkatnya sebab subjek dan/atau objek haknya belum dipenuhi persyaratan tertentu, termasuk hak ulayat/ tanah milik masyarakat hukum adat sebagai dimaksud dalam Pasal 3 UU 5/1960 dalam program PTSL. Identifikasi masalahnya penetapan subjek tanah ulayat/ masyarakat hukum adat berdasarkan regulasi apa, permasalahan ini diperlukan penelitian tersendiri. Hal ini akan dilengkapi analisisnya pada BAB IV berikutnya.

#### **3.22.4 Hakikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Rangka Perlindungan Hak Meuju Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif**

Hakikat perlindungan kepastian hukum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berkaitan dengan problematika yuridis. Apa regulasi PTSL sudah melandasi sertipkat bersifat terkuat (mutlak). Adapun analisisnya sebagai berikut. Eksistensi tersebut dalam Pasal 32 ayat 2 PP 24/1997 Pendaftaran Tanah sudah melandasi pendaftaran sistem publikasi positif. Mempunyai substansi menetapkan bahwa sertipkat hak atas tanah yang telah diterbitkan lebih dari lima tahun sejak diterbitkan, tidak dapat digugat/dituntut, sertipkat menjadi berkekuatan hukum mutlak.

Hal tersebut justru saat ini bertentangan dan melanggar dalam analisis gap dengan ketentuan hukum Pasal 19 ayat 2 huruf c UU 5/1960 UUPA tersebut. Berakibat eksistensi Pasal 32 ayat 2 PP 24/1997 Pendaftaran Tanah tidak berfungsi hukumnya. Mengakibatkan dalam prakteknyapun lembaga peradilan

belum mempertimbangkan eksistensi ketentuan pasal ini. Faktor penyebabnya, disebabkan ketentuan tersebut belum diatur dalam bentuk undang-undang. Solusinya diperlukan revisi terhadap eksistensi Pasal 19 ayat 2 huruf c UU 5/1960 UUPA tersebut dalam regulasi Rancangan UU Pendaftaran Tanah menjadi bentuk undang-undang, sepanjang mengakomodir tiga prinsip cermin, tirai dan terutama asuransi.

Adapun apa hakikat PTSL telah dapat menjawab isu hukum utamanya yaitu PTSL belum sepenuhnya menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah?. Menjawab isu hukum utama tersebut. Pertama, hasil dari analisa perlindungan hukum dan perlindungan hak atas tanah tersebut di atas harus dipenuhi terlebih dahulu. Kedua, selanjutnya juga analisis PTSL bahwa Negara, dalam hal ini Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN telah menjamin kebenaran basis data pendaftaran tanah (pertanahan) menjamin kepastian hukum yang mencerminkan keadilan dan kemanfaatannya, melalui 1,35 % persentase jumlah Deklarasi Desa/Kelurahan Lengkap (DD/KL) yang telah mampu mengimbangi 88 % presentase jumlah produk bidang tanah yang terdaftar (terutama yang bersertipikat), pembahasan dalam Bab IV.

**BAB IV**  
**KARAKTERISTIK PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP**  
**DALAM RANGKA PENDAFTARAN TANAH**  
**SISTEM PUBLIKASI POSITIF**

#### **4.1 Pengertian Karakteristik**

Pengertian karakteristik menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia,<sup>271</sup> memiliki sifat khas sesuai dengan perwatakan tertentu. Menurut beberapa ahli tentang pengertian karakteristik sebagai berikut. Pertama, karakteristik adalah ciri yang dimiliki dari suatu benda atau individu, merupakan ciri asli yang mengakar pada hal tersebut.<sup>272</sup> Kedua, Karakteristik adalah ciri khas dari individu yang berkaitan erat dengan dirinya, ciri yang memewujudkan dan membuat berbeda dari ciri pribadi, ciri etika dan kompleksitas seseorang.<sup>273</sup> Ketiga, karakter adalah merupakan ciri-ciri mengenai cara berpikir dan berperilaku yang khas dari individu untuk hidup dan melakukan kerja-sama dalam lingkungan, baik dengan keluarganya, masyarakat dan bangsa dan negaranya.<sup>274</sup>

Berdasarkan beberapa ruang lingkup pengertian tersebut di atas, maka karakter adalah ciri yang khas yang menjadikan tidak sama mengenai sesuatu hal dengan sesuatu hal lainnya, ciri khas itu sudah mengakar di dalam sang dirinya atau kepribadiannya atas sesuatu hal tersebut. Berkaitan dengan ruang lingkup objek atau hukum juga mempunyai ciri khas tersendiri, keistimewaan spesifik, spesial, keunikannya yang menjadikan tidak sama antar objek atau hukum yang dengan lainnya. Pengertian ini yang disebut karakteristik.

---

<sup>271</sup> Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Aplikasi Luring Resmi Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa*, (Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, Aplikasi Luring Resmi Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Edisi V, 2018). [kbbi.kemdikbud.go.id](http://kbbi.kemdikbud.go.id)

<sup>272</sup> Furqon Hidayatullah, *Pendidikan Karakter Membangun Peradaban Bangsa*, (Surakarta: Yuma Pustaka, 2010), h. 13.

<sup>273</sup> Muchs Samami dan Harijanto, *Konsep dan Model Pendidikan Karakter*. (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya Offset, 2013), h. 237

<sup>274</sup> Agus Wibowo, *Pendidikan Karakter: Strategi Membangun Karakter Bangsa Berperadaban*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), h. .33

#### **4.2 Ruang Lingkup Perbandingan Karakteristik Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap**

Adapun percepatan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia dalam rangka Pendaftaran Sistem Publikasi Positif, bertujuan menjamin kepastian hukum yang mencerminkan keadilan dan kemanfaatan melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Pendekatannya, berdasarkan pendekatan teori kemanfaatan berunsur teori kepastian hukum, berpendekatan penelitian konseptual dan perbandingan.

Berdasarkan analisis pada sub.bab II dan III dimuka, maka perbandingannya dilakukan dengan jenis kegiatan layanan dalam ruang lingkup misi percepatan pendaftaran tanah pertama kali sistematis atau pembiayaan bersumber yang utama dari Kas Negara yaitu Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) atau sumber lain, seperti pinjaman Bank Dunia (Loan). Adapun kegiatan yang dibandingkan dengan PTSL yaitu pertama, kegiatan layanan pendaftaran tanah era PP 10/1961. Kedua, kegiatan layanan pendaftaran tanah era PP 24/1997 Pendaftaran Tanah.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, ada beberapa karakteristik dalam PTSL yang membedakan dengan program pendaftaran tanah lainnya. Pertama, PTSL sebagai Program Kerja Strategis Kementerian ATR/BPN pendukung Proyek Strategis Nasional. Kedua, kepastian target penyelesaiannya., Ketiga, PTSL mempunyai capaian penyelesaian kuantitas yang jauh lebih optimal. Keempat, PTSL mempunyai tipologi produk pendaftaran tanah yang menyeluruh. Kelima, PTSL memperoleh dukungan sumber daya yang optimal. Keenam, PTSL mempunyai misi perbaikan dan peningkatan kualitas basis data pendaftaran tanah (pertanahan). Ketujuh, PTSL mempunyai indikator Negara menjamin kebenaran basis data pendaftaran tanah (pertanahan), menjamin kepastian hukum yang mencerminkan keadilan dan kemanfaatan.

#### **4.3 Karakteristik Program Strategis Nasional Kementerian ATR/ BPN Pendukung Proyek Strategis Nasional**

Berdasarkan Instruksi Presiden No. 2 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Seluruh Indonesia (Inpres

2/2018). Instruksi pertama, Adanya target dengan durasi waktu percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia sebagai diamanahkan Pasal 19 UU 5/1960 UUPA, melalui PTSL yaitu sejak Tahun 2017 sampai dengan Tahun 2025.

Instruksi kedua, adanya instruksi khusus Presiden RI bukan hanya kepada Menteri ATR/Kepala BPN selaku penyelenggara PTSL, tetapi juga kepada 6 menteri lainnya yaitu Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup, Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Menteri Dalam Negeri, Menteri Badan Usaha Milik Negara, Menteri Keuangan, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Instruksi Presiden RI kepada Aparat Penegak Hukum (APH) yaitu Kepala Kepolisian RI dan Jaksa Agung RI.

Instruksi Presiden RI tersebut di atas juga kepada Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Kepala Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional, dan Kepala Badan Informasi Geospasial. Instruksi Presiden RI kepada kepala daerah yaitu para Gubernur dan para Bupati/Walikota. Instruksi tersebut untuk mengambil langkah-langkah yang dibutuhkan, sesuai dengan kewenangan tugas pokok dan fungsinya untuk mendukung penyelenggaraan PTSL di seluruh Indonesia sebagai Gerakan Nasional. Bertujuan, mewujudkan PTSL diseluruh Indonesia dalam rangka mendukung Proyek Strategis Nasional (PSN) sebagai dimaksud dalam Perpres 32/2016 Percepatan Pelaksanaan PSN, kemanfaatan memenuhi keperluan dasar dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Saat ini telah dirubah disempurnakan berdasarkan Perpres 109/2020 yaitu pelaksanaan PSN lebih ditingkatkan, bermanfaat untuk mengoptimalkan dampak PSN untuk mempercepat pembangunan, melahirkan lapangan kerja dan memulihkan ekonomi tingkat nasional. Adapun pada proyek/program penetapan hak dan pensertipikatan lainnya, ruang lingkup hanya kerja sama antara Lembaga yang mengelola Agraria/Pertanahan, berdasarkan surat atau peraturan bersama antar lembaga yang mengajukan permohonan hak dan pensertipikataannya atau surat permohonan dukungan kepada kepala daerah.

Menteri ATR/Kepala BPN harus mengambil lima langkah dalam penyelenggaraan PTSL. Langkah pertama, penyelenggaraan PTSL dengan produk 3 jenis. Kluster 1, bidang tanah memenuhi syarat menjadi sertipikat.

Kluster 2, bidang tanah yang hanya memenuhi syarat menjadi buku tanah, disebabkan masih menjadi objek kasus pertanahan. Kluster 3, bidang tanah yang hanya memenuhi syarat dalam produk Peta Bidang Tanah (PBT) dan daftar tanah, dikarenakan subjek dan objeknya tidak memenuhi persyaratan untuk diberikan hak atas tanah kepadanya atau subjeknya tidak diketahui dimana keberadaannya.

Langkah kedua, menyusun regulasi dan langkah-langkah percepatan penyelesaian PTSL dalam rangka proses mengenai pembuktian kepemilikan /penguasaan tanahnya. Langkah ketiga, menyusun/melakukan revisi regulasi jangka waktu pengumuman data fisik dan data yuridis, guna percepatan penyelesaian PTSL. Langkah ketiga, menyampaikan produk PTSL kepada Tim Percepatan Kebijakan Satu Peta. Berfungsi untuk memperkuat basis data Kebijakan Satu Peta. Langkah kelima, Mengevaluasi, memonitor dan melaporkan pelaksanaan instruksi Presiden RI ini secara berkala.

Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup mengambil langkah-langkah yang substansinya yaitu memberikan informasi mengenai data-data dan pendampingan di lapang, mengenai batas-batas tanah kawasan hutan dan pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah masyarakat di dalam kawasan hutan sesuai mekanismenya. Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, mengambil langkah-langkah yang substansinya, memberikan informasi mengenai data-data dan pendampingan di lapang dalam rangka pengumpulan data fisik dan yuridis PTSL mengenai batas sepadan sungai, danau, waduk, situs dan embung.

Menteri Dalam Negeri memfasilitasi Gubernur/Bupati/Walikota untuk mengambil langkah-langkah kebijakan yang mendukung PTSL sesuai regulasi. Menteri Badan Usaha Milik Negara mengambil langkah-langkah yang substansinya yaitu berkaitan dukungan Anggaran Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (*Corporate Social Responsibility*) dalam alokasi PTSL sesuai regulasi dan pendampingan di lapang dalam rangka pengumpulan data fisik dan yuridis PTSL mengenai persetujuan batas aset BUMN.

Menteri Keuangan mendukung PTSL orang pribadi dengan cara kebijakan, keringanan bea materai dan Pajak Penghasilan sesuai ketentuan regulasinya. Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, memberikan data yang telah ditetapkan lokasi transmigrasi.

Kepala Kepolisian RI dan Jaksa Agung RI, mengambil langkah-langkah. Pertama, mendulukan proses admisnitrasi Pemerintahan UU 30/2014, sebelum melakukan penyidikan atas laporan masyarakat apabila ada penyalahgunaan kewenangan dalam implemtasi Inpres 2/2018. Kedua, menyampaikan laporan masyarakat dalam implemtasi PSN ini kepada pimpinan lembaga/ kementerian dan Pemerintah Daerah guna dilakukan pemeriksaan sesuai ketentuan yang berlaku. Ketiga, memeriksa hasil audit pemeriksaan tersebut apabila ditemukan unsur pidananya.

Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, melakukan pendampingan berkaitan dengan kegiatan pengadaan barang dan jasa dalam PTSL. Kepala Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional, penyediaan Citra Satelit Resolusi Tinggi (CSRT) dan atau/ Citra Satelit Resolusi Sangat Tinggi (CSRST), diberikan kepada Kepala Badan Informasi Geospasial dkelola untuk kepentingan PTSL dalam informasi geospasial, terdiri dari Peta Dasar, CSRT dan atau CSRST dan atau Orthofoto, guna mendukung PTSL. Gubernur dan Bupati/Walikota, mengambil langkah-langkah yaitu pengaturan, penetapan dan atau penenggaran besaran biaya yang dibutuhkan dalam pemberkasan/dokumen persiapan PTSL sesuai ketentuan regulasinya.

Analisis karakteristik ini untuk menjawab dalam rangka landasan penyelesaian problematika filsafat yaitu PTSL belum mewujudkan kepastian hukum yang mencerminkan keadilan dan kemanfaatan. Negara dalam hal ini Pemerintah mendukung secara komprehensif program PTSL.

#### **4.4 Karakteristik Pendekatan Kepastian Capaian Penyelesaian Target PTSL**

Adapun pencapaian realisasi pendaftaran tanah era PP 10/1961 Pendaftaran Tanah. Pertama, produk kegiatan layanan dari intenal kelembagaan yang mengelola pendaftaran tanah dan pensertipikatannya dari kegiatan sporadik

atau layanan rutin atas inisiatif pemohon selaku pemilik Tanah Milik Adat dan penguasaan fisik Tanah Negara. Kedua, kegiatan layanan proyek dari internal kelembagaan Pertanahan era PP 10/1961, ber sumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Internal lembaga pendaftaran tanah, seperti Proyek PP 10/1961 Peta Pendaftaran Desa/Kelurahan Lengkap PMA 6/1965 dan program pensertifikatannya berdasarkan PMDN /1975, PRONA.

Ketiga, Proyek bersumber dari APBN di lembaga Pertanahan era PP 10/1961 di Bidang Redistribusi Tanah Objek Landreform (TOL), Proyek Penertiban Pemberian Hak Atas Tanah (P3 HAT) dari Bidang Hak Atas Tanah. Keempat, proyek bersumber dari APBN dari pihak eksternal atau lintas sektoral, antara lain seperti pengukuran, perpetaan pemberian hak dan pensertifikatan transmigrasi, Unit Koperasi Menengah (UKM) dan Nelayan.

Adapun capaian realisasi pensertifikatan hak atas tanah era PP 10/1961, menurut Penjelasan Umum PP 24/1997 Pendaftaran Tanah selama 37 tahun baru mencapai  $\pm$  16,3 juta sertipikat. Adapun era PP 24/1997 Pendaftaran Tanah yang mencabut dan menggantikan PP 10/1961 tidak berlaku lagi, kegiatan layanan proyek/ program era PP 10/1961 masih ada yang masih berjalan, seperti PRONA, pensertifikatan lintas sektoral yaitu UKM dan Nelayan.

Hasil evaluasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang /Badan Pertanahan Nasional (Kemen.ATR/BPN),<sup>275</sup> sejak pelaksanaan dimulai era PP 10/1961 sampai era PP 24/1997 sampai dengan 31 Desember Tahun 2016 produk pensertifikatan tanah dari semua jenis kegiatan baik dari layanan rutin masyarakat, maupun program pensertifikatan Nasional termasuk percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Ajudikasi PP 24/1997, seluruhnya baru mencapai sejumlah 46 juta bidang (36,5%) sertipikat dalam kurun waktu 56 tahun apabila dapat diakumulasi rata-ratanya dengan produk 500 ribu sertipikat setiap tahunnya, di luar tanah kehutanan dan kawasan hutan, apabila tanpa PTSL baru dapat diselesaikan selama 95 tahun.

---

<sup>275</sup> Kemen. ATR/BPN, *Evaluasi Pensertifikatan Hak atas Tanah, PTSL* (Jakarta: Sekretariat Jenderal, 2023), <https://www.detik.com/properti/berita/d-7089213/menteri-atr-klaim-ada-110-juta-tanah-terdaftar-di-ri>.



Berdasarkan hal tersebut, maka Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN melakukan percepatan pensertifikatan hak atas tanah melalui PTSL di seluruh wilayah Indonesia sejak Tahun 2017 sampai dengan Tahun 2025 dengan target seluruh bidang tanah 126 juta bidang di luar tanah kehutanan kawasan hutan terdaftar dalam wilayah Republik Indonesia . Di luar tanah kehutanan kawasan hutan, terdaftar disini ialah bidang-bidang tanah yang belum terdaftar di luar bidang tanah yang telah tercantum dalam daftar milik Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai aset Negara.<sup>276</sup>

Sampai dengan Tanggal 14 Desember 2023 realisasinya sudah tercapai 64 juta (50,79 %) bidang tanah yang terdaftar (yaitu sertipikat dan terpetakan) dan 44,1 juta (35%) tanah bersertipikat. Adapun hasil akumulasi sejak era kurun waktu sebelum PTSL tersebut, sejumlah 110,8 juta (88 %) bidang tanah yang terdaftar dan 90,1 juta (71,51%) tanah bersertipikat. Sisa target untuk penyelesaian prosesnya untuk menjadi tanah terdaftar tinggal 16 juta bidang tanah (14,9%) dan tanah bersertipikat 35,9 juta (28,49%) di luar tanah kehutanan dan kawasan hutan.<sup>277</sup>

PTSL adalah program percepatan kegiatan Pendaftaran Tanah yang esensi (inti/ hakekat)nya yaitu Pendaftaran Tanah, yang berbasas dan bertujuan Pendaftaran Tanah di dalam Pasal 1 PP 24/1997 otomatis tetap berlaku. Adanya keberhasilan PTSL betul-betul spektakuler yaitu terjadi kenaikan besaran target volumenya Program Pensertifikatan Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis bantuan Bank Dunia yang pernah ada. Apalagi menurut catatan BPN, dibandingkan Proyek Nasional Agraria (PRONA) yang setiap tahunnya hanya rata-rata 4000 sertifikat per- kabupaten/ kota yang ditunjuk.<sup>278</sup>

Tahapan ketelitian atau kecermatan pengumpulan data fisik dan khususnya data yuridis, menjadi landasan kepastian hukum PTSL, mengingat PTSL diselenggarakan secara serempak, pesertanya ditargetkan semua bidang

---

<sup>276</sup> Kemen. ATR/BPN, *ibid.*

<sup>277</sup> *Ibid.*

<sup>278</sup> BPN, *Pensertifikatan Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis* , (Jakarta: Sekretaria Utama, Biro Humas, 2014).

tanah yang bersertipikat. Diharapkan pemohonnya adalah benar-benar pemilik/penguasaan tanah beritikad baik yang sebenarnya, mempunyai hubungan hukum dengan objek bidang tanahnya pada data fisik. Hal yang utama juga partisipatif kepala desa/lurah dan seluruh perangkatnya serta tim desa yang membantu kegiatan PTSL, termasuk dari pihak Koramil dan Polsek di wilayah lokasi PTSL. mengingat pada umumnya surat-surat tanda bukti kepemilikan/penguasaan tanah sudah banyak yang tidak lengkap, maka dilandasi surat pernyataan penguasaan fisik dan tidak sengketa dan surat-surat persyaratan lainnya berdasarkan Permen.ATR/BPN 6/2018 PTSL dan Petunjuk Teknis PTSL. Terhadap surat-surat bukti kepemilikan/penguasaan fisik beritikad baik sudah tidak ada lagi, maka persyaratan tersebut dilengkapi lembaga kesaksian dari pihak desa yang paham riwayat tanah menjadi faktor pendukung keberhasilan PTSL.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, maka sebagai solusinya telah diantisipasi berdasarkan Pasal 24 PP 24/1997 Pendaftaran Tanah sebagai tindak lanjut dari UU 5/1960 UUPA jo. Pasal 76 PMNA/KBPN 3/1997, berlandaskan dan dijiwai Hukum Adat sebagai dimaksud dalam Pasal 3 UU 5/1960 UUPA dan bahkan memberikan perbandingan hukum terhadap tanah-tanah HM.HGU dan HGB yang dengan sengaja diterlantarkan, maka dapat dipertimbangkan pemegang haknya dapat kehilangan haknya. Apalagi terhadap pemilik tanah sebenarnya yang belum bersertipikat, bahkan penguasaan fisik Tanah Negara yang dengan sengaja menentelantarkan tanahnya.

Kepastian target penyelesaian PTSL telah ditetapkan dalam kurun waktu 9 tahun yaitu dari Tahun 2017 sampai dengan 2025. Kementerian ATR/BPN melaporkan realisasi program PTSL sampai dengan 31 Desember Tahun 2023 sudah tercapai 110,8 juta bidang tanah. Berdasarkan data, ada  $\pm$  126 juta bidang tanah di Indonesia, berarti progres PTSL telah mencapai 88 % bidang tanah terdaftar. Sisa target 12% akan diselesaikan pada Tahun Anggaran 2024 dan 2025.<sup>279</sup>

---

<sup>279</sup> Virgo Eresta Jaya, Dirjen. Survey dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang, *Realisasi PTSL Mencapai 110,8 Juta Bidang Tanah pada Tahun 2023*, (Jakarta: Kementerian ATR/BPN, Siaran

Menurut Hadi Tjahjanto, 280 Adapun Kementerian ATR/BPN menargetkan pada akhir Tahun 2024 berhasil menuntaskan pendaftaran tanah sejumlah 120 juta bidang (95,24%) dari targetnya sejumlah 126 juta bidang. Salah satu usahanya yaitu melakukan penetapan target 100 Kota/Kabupaten Lengkap seoptimalnya mungkin dengan realisasinya menghasilkan PTSL yang betul-betul memelihara kualitas dan kuantitasnya. Bermaksud juga menghilangkan anomali dan residu. Sehingga sisa target  $\pm 5\%$  bidang tanah akan diselesaikan pada Tahun 2025. Adapun pada program pendaftaran tanah sebelumnya belum ada yang mampu memberikan konfirmasi pendekatan kepastian capaian penyelesaian target pendaftaran tanah 100% diseluruh Indonesia.

Analisis karakteristik ini untuk menjawab dua problematika. Pertama, dalam rangka landasan penyelesaian problematika filsafat yaitu PTSL belum mewujudkan kepastian hukum yang mencerminkan keadilan dan kemanfaatan. Kedua, menjawab problematika teori yaitu memberikan perlindungan hukum terutama kepada pemegang hak sertipikat, hak ini juga masih memberikan perlindungan hukum kepada pemilik tanah yang sebenarnya sepanjang masih memiliki surat-surat kepemilikan tanahnya yang membuktikan kepastian hubungan hukum dengan objek tanahnya.

#### **4.5 Karakteristik Tipologi Produk Pendaftaran Tanah Secara Menyeluruh**

Karakteristik PTSL, mempunyai inovasi tipologi produknya, dibandingkan dengan program-program pendaftaran tanah pertama kali (pensertipikatan) sistematis sebelumnya, terutama pada era yang sama PP 24/1997 merupakan perubahan dan penyempurnaan dari era PP 10/1961. Berupa Pendaftaran Tanah Sistematis (PTS) Ajudikasi.

Adapun maksud dari tipologi produk PTSL ini adalah pengelompokan produk pendaftaran tanah ke dalam 4 (empat) kluster dalam satu wilayah desa/kelurahan. Tujuan tipologinya yaitu agar setiap bidang tanahnya terdaftar

---

Pers dan Berita, [www.atrbpn.go.id](http://www.atrbpn.go.id), 07 Maret 2024).

<sup>280</sup> Hadi Tjahjanto, Menteri ATR/BPN, *Penyampaian Capaian Kinerja Tahun 2023 dan Program Kerja Strategis Tahun 2024*, (Jakarta: Kementerian ATR/BPN, Siaran Pers dan Berita, [www.atrbpn.go.id](http://www.atrbpn.go.id), 12-01-2024).

dengan tervalidasi, terintegrasi data fisik dan data yuridis serta terposisi letaknya dengan tepat, terindikasi dalam satu wilayah desa/kelurahan sesuai klusternya.

Tipologi empat kluster diatur dalam Permen. ATR/BPN 6/2018 PTSL sebagai tindak lanjut dari Inpres 2/2018 Percepatan PTSL diseluruh Indonesia, terdiri dari 4 (empat) kluster yaitu:

1. Kluster 1, ruang lingkup bidang tanah berdasarkan data fisik dan data yuridisnya yang telah memenuhi syarat untuk diterbitkan sertipikat hak atas tanahnya.
2. Kluster 2, ruang lingkup bidang tanah berdasarkan data fisik dan data yuridisnya yang memenuhi syarat untuk diterbitkan sertipikat hak atas tanahnya, namun terdapat kasus pertanahan.
3. Kluster 3, ruang lingkup bidang tanah yang data fisik (Peta Bidang Tanah diterbitkan) dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan sertipikat hak atas Tanah karena subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan dalam Permen ATR/KBPN 6/2018) ini; dan
4. Kluster 4, ruang lingkup bidang tanah yang objek dan subjeknya sudah terdaftar bersertipikat hak atas tanah, baik yang belum dipetakan maupun yang sudah dipetakan namun tidak sesuai dengan kondisi lapangan atau terdapat perubahan data fisik, wajib dilakukan pemetaannya ke dalam PTSL.

Kluster 4 merupakan sertipikat yang telah diterbitkan sebelum/selain dari program PTSL, belum terpetakan masuk dalam koordinat Peta Pendaftaran PTSL. Beban permasalahan ini disebabkan belum adanya peta pendaftaran desa/kelurahannya, seperti halnya produk Peta Pendaftaran Desa/Kelurahan Proyek PP 10/1961. Berakibat banyak objek bidang tanah sertipikat belum terpetakan dengan baik atau bahkan tidak terpetakan.

Akhirnya terjadi objek bidang tanah tumpang tindih sertipikat baik seluruhnya atau sebagian, salah letak dan *gap* (celah bidang) sertipikat. Permasalahan ini yang disebut sebagai residu. Faktor penyebab permasalahan timbul, seharusnya objek Kluster 4 ini dilakukan kegiatan pemetaan terlebih

dahulu baik di studio (kantor pertanahan) jika belum terselesaikan, maka kemudian dilakukan *controlling* kegiatan pengukuran di lapangnya sebagai diatur dalam Petunjuk Teknis PTSLnya.

Adapun permasalahan Kluster 1 adalah produk sertipikat PTSL yang menimbulkan masalah. Pertama masalah data yuridis, antara lain berkaitan dengan subjek kepemilikan/penguasaan tanah, bukti alas haknya yang tidak ada lagi dan hubungan hukumnya antara subjek dengan objek tanahnya. Permasalahan data fisik, permasalahan di lapangnya, antara lain kurang kepastian batas-batasnya, garis batasnya, letak objeknya, persetujuan tetangga batasnya. Permasalahan di peta pendaftaran PTSL, antara lain tumpang tindih sebagian atau seluruhnya sertipikat, *gap* (celah bidang) dan salah letak sertipikat. Permasalahan ini bisa terjadi pada Kluster 3. permasalahan ini disebut anomali.

Manajemen PTSL iniah merupakan penyempurnaan dari PTS Ajudikasi yaitu merupakan kolaborasi dari Proyek PP 10/1961 dan Program PTS. Semua bidang tanah dalam satu desa/kelurahan atau dengan nama lain yang setara di daftar/dipetakan dengan produk, di samping sertipikat hak atas tanah (K.1.) juga produk K.2., K.3. dan K.4.

Hasil evaluasi realisasi PTSL T.A. tahun 2017 dan 2018 terdapat temuan, objek bidang tanah Kluster (K) 3, produknya berupa peta bidang tanah (PBT) terdiri dari variabel-variabel dari permasalahan yang tidak sama. Solusinya, sejak Juknis PTSL Tahun 2019 sampai dengan 2022, Kluster (K) 3 PTSL diatur lebih detail supaya lebih objektif mengidentifikasi dalam Juknis PTSL 2022 yaitu sebagai berikut:

1. Kluster K3.1.: produknya berupa data fisik dan data yuridis, berfungsi untuk pembuktian hak dan pengumumannya, namun tidak bisa dilakukan pembukuan dan penerbitan sertipikatnya, dikarenakan subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu, yaitu lokasi PTSL masuk di dalam Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB) (mengacu Surat Sekjen HR.01/634-100/IV/2020, 20 April 2020).
2. Kluster K3.2.: produknya hampir sama seperti halnya Kluster K.3.1., hanya subjeknya tidak memenuhi syarat bagi program PTSL yaitu Tanah Ulayat

juga P3MB, Prk5, ABMAT dan Rumah Golongan III yang belum lunas sewa belinya; objek dari Nasionalisasi atau subjek nya warga negara asing, Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah/ Badan Hukum Milik Negara juga badan hukum swasta dan konsolidasi tanah yang tidak bisa dilakukan penerbitan sertipikat sesuai dengan regulasinya.

3. Kluster K3.3. produk PTSL sampai dengan tahapan pengumpulan data fisik, dikarenakan tidak tersedianya anggaran sertipikat hak atas tanah (SHAT) di tahun anggaran yang berjalan. Ruang lingkup ini masih memberikan kesempatan kepada pemilik tanah yang sebenarnya atas tanah milik adat dan penguasaan fisik Tanah Negara yang bertikad baik secara terus menerus, kehilangan haknya karena didaftarkan untuk pihak lain. Jadi hal ini berfungsi sebagai *controlling*.
4. Kluster K3.4 produk PTSL sampai dengan tahapan pemberkasan data fisik dan data yuridisnya, tidak dilanjutkan dengan penelitian data yuridis berfungsi untuk pembuktian hak/pemeriksaan tanahnya disebabkan:
  - a. anggaran yang ada, hanya untuk pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis (pengumpulan data pertanahan);
  - b. subjeknya, ternyata tidak ingin objek bidang tanahnya disertipikatkan.
5. Ruang lingkup ini seperti halnya Kluster K.3.3 di atas, hal ini masih membuka peluang bagi pemilik tanah sebenarnya untuk tanah milik adat dan penguasaan fisik Tanah Negara bertikad baik terus menerus yang kehilangan haknya disebabkan telah didaftarkan kepada pihak lain. Berfungsi untuk *controlling*.
6. Kluster K.4.  
Kluster yang tipologinya adalah subjek dan objek bidang tanahnya sudah terdaftar dan bersertipikat, namun *belum terpetakan* atau dari data geo KKP (kw. 4,5,6) dan buku tanahnya belum tertentri ke dalam sistem KKP.
7. Kluater K.4.2.
8. Kluster yang tipologinya objek bidang tanahnya sudah bersertipikat,

namun *tidak dapat dipetakan* dalam peta pendaftarannya.

Kluster K.2, K.3 tersebut dapat ditingkatkan menjadi bersertipikat, sepanjang persyaratannya dipenuhi dan melalui kegiatan layanan sporadik.

Adapun tujuan PTSL dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif adalah mempercepat Pendaftaran Tanah sebagai diamanatkan Pasal 19 Ayat (1) UUPA di seluruh wilayah Republik Indonesia, dengan memperbaiki dan meningkatkan basis data pendaftaran tanah menjadi informasi pertanahan yang akurat, valid dan up to date. Hal ini sebagai diatur dalam Permen ATR/BPN No. 6 Th.2018, roadmap Ditjen Infrastruktur dalam Rapat Kerja Nasional Kemen.ATR/BPN Bulan Januari tahun 2020 di Jakarta, Petunjuk Teknis PTSL Th. 2020, Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Kota/Kabupaten Lengkap Th.2019 dan Surat Edaran Sekjen. Th. 2020 Hal: Pelaporan Output PTSL.

Analisis karakteristik ini untuk menjawab dua problematika. Pertama, problematika filsafat yaitu PTSL belum mewujudkan kepastian hukum yang mencerminkan keadilan dan kemanfaatan. Kedua, problematika sosiologi yaitu keresahan para pemegang hak karena ketidakpastian hukum, disebabkan adanya anomali dan residu PTSL. Ketiga, problematikan teori khususnya pada ruang lingkup Kluster K. 3.3. dan K.3.4.

#### **4.6 Karakteristik Pemanfaatan Teknologi pada PTSL**

Adapun riwayat perjalanan kegiatan layanan elektronik di BPN, berawal sejak periodik Tahun 1990-an kegiatan layanan publik pada banyak sektor mulai memanfaatkan teknologi informasi. Terutama pemanfaatan komputerisasi, termasuk di bidang layanan agraria/pertanahan baik ditingkat Kementerian, maupun di daerah. Khususnya di kantor pertanahan sebagai ujung tombak layanan publik, mulai diadakan inovasi sistem lokal jaringan internet. Pemanfaatan elektronik untuk dokumen pendaftaran tanah diatur Pasal 35 ayat 5,6 dan 7 PP 24/1997. Pertama, data pendaftaran tanah penyimpanan dan penyajian menggunakan peralatan elektronik dan mikro film, Kedua, rekaman data pendaftaran tanah tersebut setelah disahkan oleh kepala kantor pertanahan, berfungsi sebagai alat pembuktian. Ketiga, tata cara penyimpanan dan penyajian

data pendaftaran tanah dan mikrofilm tersebut ditetapkan oleh Menteri.<sup>281</sup> Ditindaklanjuti rinciannya dengan peraturan pelaksanaannya Peraturan Menteri Negara Agraria No. 3 Tahun 1997 (PMNA/KBPN 3/1997).

Kementerian Negara Agraria/BPN dalam rangka melakukan perbaikan dan peningkatan percepatan layanan elektronik diperlukan bantuan, dilakukan kerja sama dengan Pemerintah Spanyol yaitu *Land Office Computerization* (LOC) sejak Tahun 1997 sampai dengan 2003. Diawali 1 KMNA/KBPN, 8 kantor wilayah BPN dan 12 kantor pertanahannya. Eksistensi layanan elektronik semakin berkepastian hukum sejak UU 11/2008 tentang Informasi dan Teknologi Elektronik (ITE), antara lain dalam Pasal 5 dan 11 sebagai dasar produk dokumen elektronik (digital).<sup>282</sup>

Tindakan aksi Kemen.ATR/BPN dilakukan percepatan integrasi sentral sistem jaringan layanan elektronik dalam Sistem Kegiatan Komputerisasi Pertanahan (KKP) Tahap I pada Tahun 2015. Hasil monitor dan evaluasinya masih terdapat celah-celah kelemahannya, berakibat belum optimalnya kegiatan perbaikan dan peningkatan kualitas datanya. Solusinya dilakukan Sistem KKP Tahap II pada awal Tahun 2021.<sup>283</sup>

Adapun karakteristik pemanfaatan teknologi pada PTSL terdiri ruang lingkup kegiatan data fisik dan data yuridis. Kegiatan data fisik, pertama; tahapan kegiatan pengukuran dan pemetaannya. Kegiatan penyediaan peta foto dan peta pendaftaran tanah digital yang lengkap berdasarkan ukuran yang ditetapkan standar spasialnya.<sup>284</sup> Memanfaatkan foto tegak yaitu fotogrametri hasil dari pembuatan peta foto memanfaatkan Pesawat Udara Nirawak (PUNA) *Droane* (pesawat tanpa awak) atau *Unmanned Aerial Vehicle* (UAV) dilengkapi sensor GNSS RTK. Hal ini dengan pertimbangan, antara lain karena pemotretan dilakukan di lokasi dengan wilayah area yang lebih kecil, berukuran besar pixel

---

<sup>281</sup> Koes Widarbo, *Seminar Transformasi Pelaksanaan Pendaftaran Hak Tanggungan Melalui Sistem Hak Tanggungan Elektronik*, (Yogyakarta: UGM, Program S-2 M.Kn, nara sumber Seminar Nasional dan Materi Kuliah, 27-01-2022, jam, 08-30 – 12.30 WIB).

<sup>282</sup> *Ibid.*

<sup>283</sup> *Ibid.*

<sup>284</sup> Ditjen Survey dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang, *Petunjuk Teknis Pengumpulan Data Fisik Terintegrasi PTSL 2024*, (Kementerian ATR/BPN: Ditjen Survey dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang, 2024). h. 2.



kameranya sehingga foto yang mempunyai ukuran yang besar akan semakin bertambah bagus, jelas dan tajam, terutama untuk foto tegak untuk pendaftaran tanah berskala 1:1000 dengan resolusi dan ketelitian yang telah ditetapkan limitatif standarnya. sebagai *peta kerja* pengumpulan data fisik dan data yuridis.<sup>285</sup>

Ada dua metode pengukuran dan pemetaannya dilakukan untuk semua bidang tanah, baik yang belum terdaftar (Kluster 1), maupun yang sudah terdaftar Kluster K 2, K3 dan K4 baik yang terpetakan (kw 1,2,3), maupun yang belum terpetakan (kw 4,5,6). Pertama, metode fotogrametri dimanfaatkan untuk objek bidang tanah yang tanda atau garis batasnya teridentifikasi atau terlihat di peta foto. Kedua, metode suplesi dimanfaatkan bagi tanda atau garis batasnya tidak terlihat di peta foto. Penggambaran kembali tapak bangunan pada bidang tanah seperti era PP10/1961 Pendaftaran Tanah, hal ini dengan penyediaan *Digital Terrain Model* (DTM) yaitu wujud digital dari permukaan tanah dalam koordinat x,y,z (tidak termasuk objek di atasnya) dalam rangka kadaster lengkap.<sup>286</sup>

Adapun penetapan lokasi untuk Peta Bidang Tanah (PBT) disyaratkan di wilayah yang sudah ada peta fotonya dan juga berbasis grid peta foto (blad). Setiap grid dengan batasan luas 36 hektar, diutamakan di area wilayah bidang tanah yang terbuka. Standart ketelitian peta fotonya. Pertama, *Resolusi Spasial Ground Sampling Distance* (GSD)  $\pm 0,12$  meter. Kedua, ketelitian horizontal (CF90)  $\leq 0,40$  meter, berakurasi ketelitian vertikal  $\leq 2$  meter.<sup>287</sup> Guna berkesinambungan dalam sistem kadaster atau pendaftaran tanah yang baik, maka peta foto produk dari optimalisasi Tahun 2023 mesti dilaksanakan pemetaan objek bidang tanahnya pada Tahun 2024.<sup>288</sup> Kegiatan lain berkaitan dengan pendataan pengukuran tersebut dapat dilakukan dengan aplikasi Survey

---

<sup>285</sup> Ditjen Survey dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang, *Petunjuk Teknis Pengumpulan Data Fisik Terintegrasi PTSL*, (Kementerian ATR/BPN: Ditjen Survey dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang, 2023).

<sup>286</sup> *Ibid.*

<sup>287</sup> <https://petadasar.atrbpn.go.id>.

<sup>288</sup> *Ibid.*

Tanahku dan Smart PTSL Kementerian ATR/BPN, apabila belum terkoneksi dengan jaringan internet, maka dilakukan dengan analog (manual).<sup>289</sup>

Penggunaan alat ukurnya sudah memanfaatkan peralatan *Real Time Kinematic Global Navigation Sattelite System* (RTK-GNSS). RTK yaitu suatu sistem penentuan posisi pada saat itu juga dan bergerak. GNSS yaitu suatu kumpulan dari satelit yang mengorbit di luar angkasa dan memancarkan sinyal yang ke alat penerimanya di bumi.. Adapun empat indikator keutamaan kinerja GNSS. Pertama, keakuratan letak, jarak dan waktu dari alat penerimanya. Kedua, kesigapan mengkonfirmasi peringatan apabila ada anomali. Ketiga, kesigapan sistem bekerja tanpa adanya hambatan. Keempat, kesigapan sinyal mencakup ketiga kriteria tersebut di atas dengan durasi waktu yang singkat.<sup>290</sup>

GNSS sangat bermanfaat bagi PTSL sebagai satelit pemancar sinyal, menunjukkan data posisi letak objek bidang tanah dengan akurat. Bermanfaat menetapkan koordinat letak objek bidang tanah PTSL secara akurat dengan satelit, hal inipun harus dipenuhi syarat berdasarkan petunjuk batas dan penetapan batas dengan asas *contra dicture delimitatie* (persetujuan tetangga batas kanan-kiri objek bidang tanahnya). Adapun pembaruan pada Juknis PTSL 2024, terutama yaitu bahwa bangunan di atas tanah atau hak atas tanah digambar kembali seperti era PP 10/1961, namun dalam pembuatan model *Three Dimention* (3 D), minimal 60 % dari seluruh bangunan dalam wilayah penetapan lokasi. Kegiatan pemetaan bidang demi bidang tanah dipercepat, bertujuan mewujudkan peta pendaftaran menjadi satu-satunya kebenaran (*single souch of truth*) data spasial dari bidang tanah.<sup>291</sup>

Adapun skema tahapan kegiatan pengumpulan data fisik terintegrasi memanfaatkan peta foto sebagai berikut:

---

<sup>289</sup> Ditjen Survey dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang, *Petunjuk Teknis Pengumpulan Data Fisik Terintegrasi PTSL*, (Kementerian ATR/BPN: Ditjen Survey dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang, 2023);

Setjen, *Petunjuk Teknis PTSL 2023*, (, (Kementerian ATR/BPN: Sekretariat Jenderal, 2023).

<sup>290</sup> <https://antesena-geosurvey.com/apa-itu-gnss-danfungsinya/>.

<sup>291</sup> Ditjen Survey dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang, *Petunjuk Teknis Pengumpulan Data Fisik Terintegrasi PTSL 2024*, (Kementerian ATR/BPN: Ditjen Survey dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang, 2024). h. 2.



Gambar 4.1 Tahapan Pengumpulan Data Fisik Terintegrasi  
 Kemen.ATR/BPN: Juknis Pengumpulan Data Fisik Terintegrasi 2024 Ditjen  
 Survey dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang

Analisis pada karakteristik ini menjawab problematika filsafat, problematika sosiologi dan dapat sebagai pertimbangan untuk solusi problematika yuridisnya yaitu perubahan regulasi dari pendaftaran sistem negatif berunsur positif menjadi pendaftaran sistem publikasi positif.

Adapun kegiatan berkaitan dengan data yuridis dapat dilakukan dengan aplikasi Survey Tanahku, Smart PTSL atau juga analog, hal ini sesuai situasi dan kondisi di lapangannya, termasuk masalah jaringan internetnya. Proses integrasi data fisik dan data yuridis dan pembukuan dengan kegiatan elektronik KKP sampai dengan penerbitan sertifikatnya. Bahkan sertifikat elektronik untuk aset BUMN sudah diterbitkan.

Analisis pada karakteristik ini untuk menjawab problematika filsafat, problematika sosiologi dan dapat sebagai pertimbangan untuk solusi problematika yuridisnya yaitu perubahan regulasi dari pendaftaran sistem negatif berunsur positif menjadi pendaftaran sistem publikasi positif.

#### **4.7 Karakteristik Perbaikan dan Peningkatan Kualitas Basis Data Pendaftaran Tanah (Pertanahan)**

Pendekatan ontologis kekinian Kementerian ATR/BPN adalah dalam ruang lingkup perbaikan dan peningkatan kualitas basis data atau bisa disebut dengan basis data (pangkalan data), salah satu yang utama dari basis data PTSL. Pertanyaan mendasar nya adalah mengapa ?, jawabnya karena data berbasis bidang demi bidang yang setelah diproses *step by step* secara akurat, menghasilkan informasi bidang demi bidang bersumber dari data fisik dan data yuridis yang saling tervalidasi, terintegrasi dalam KKP dan tereposisi objek bidangnya Peta Pendaftaran digital KKP.

Mengingat sangat penting dan urgent masalah kualitas data ini maka dilakukan terus menerus *learning by the way* tahapan-tahapannya. Pengumpulan, pengolahan, penyajian dan pemeliharaan data sebagai dimaksud dalam definisi pendaftaran tanah dalam PP 24/1997 dan PP 18/2021. Input data yang akurat menjadi kunci utamanya, proses dalam sistem yang optimal, maka menghasilkan output berupa informasi pendaftaran tanah (PTSL), berkoherensi dengan kepastian hukum Negara menjamin kebenaran basis data pendaftaran tanah (pertanahan), menjadi indikator utama dalam rangka pendaftaran tanah sistem publikasi positif, termasuk merupakan dasar pertimbangan dalam rangka merivisi regulasinya.

Akhirnya dapat dipertimbangkan menjadi variabel perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, maupun bagi pemilik tanah sebenarnya yang kehilangan hak karena telah diterbitkan sertipikat kepada pihak lain selaku pemegang hak atas tanahnya. Lebih lanjut ke depannya, menjadi informasi pertanahan yang komprehensif berupa informasi tematik bidang demi bidang yaitu kadaster multi guna atau pendaftaran tanah sebagai sistem informasi pertanahan.

PTSL walaupun % presentase kualitas basis datanya belum mampu mengimbangi realisasi pencapaian produknya, ditambah lagi perbaikan dan peningkatan kualitas basis data Kluster K 4 (tanah-tanah bersertipikat produk pendaftarasn tanh pertama kali sebelum/selain program PTSL), namun secara

konsep dalam PTSL telah diselenggarakan tahapan-tahapan tersebut. Pertama, Nilai Desa Lengkap. Kedua, Potensi Desa/Kelurahan Lengkap (PD/KL). Ketiga Deklarasi Desa/Kelurahan Lengkap (DD/KL). Masing-masing tahapan tersebut telah ditetapkan standarisasinya berdasarkan Petunjuk Teknis PTSL 2022 yaitu situasi kondisi suatu desa/kelurahan telah memenuhi standarisasi

Pertanyaan mendasar, mengapa Deklarasi Desa/Kelurahan Lengkap dapat sebagai indikator misi kepastian hukum Pasal 19 ayat 1 UU 5/1960 UUPA jo. Pasal 3 PP 24/1997 Pendaftaran Tanah. Pertama, memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat hak atas tanah, satuan rumah susun juga hak-hak lainnya yang terdaftar, agar mudah dapat membuktikan bahwa dirinya selaku pemegang hak yang bersangkutan. Kedua, menyediakan informasi untuk pihak-pihak berkepentingan, termasuk bagi pemerintah supaya mudah mendapatkan info yang dibutuhkan dalam rangka melakukan perbuatan hukum bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah bersertipikat. Ketiga, terwujudnya tertib administrasi pertanahan.

Tujuan pendaftaran tanah tersebut, dilandasi asas-asas dalam Pasal 2 PP 24/1997 Pendaftaran Tanah dilaksanakan berdasarkan 5 asas. Pertama, asas sederhana. Kedua, asas aman. Ketiga, asas terjangkau. Keempat. Asas mutakhir. Kelima, asas terbuka.

DD/KL adalah sebagai indikator utama PTSL berkualitas info basis datanya terintegrasi secara mendasar, menyeluruh validasinya dan yang utama juga tereposisi letak objek bidangnya di peta pendaftaran digital Kegiatan Komputerisasi Peratanahan (KKP), hal ini sebagai solusi permasalahan tidak landing (mendarat terpetakan dengan tepat) adanya bidang tanah selama puluhan tahun, berakibat timbulnya permasalahan antara lain tumpang tindih, salah letak. DD/KL inipun telah dijelaskan pada bab sebelumnya dalam pendekatan epistemologinya.

Namun, kebijakan DDKL dilakukan penggantian kebijakan Program Kabupaten/Kota Lengkap yang telah diatur berdasarkan Petunjuk Teknis Kabupaten/Kota Lengkap 2019 jo. PTSL 2022. Guna mempertegas eksistensinya dalam aspek yuridis, maka diterbitkan Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN RI

No.285/SK-0T.01/III/ 2024 Tgl. 19 Maret 2024 tentang Penunjukan Kantor Pertanahan Prioritas Dalam Program Kabupaten/Kota Lengkap, Penerbitan Dokumen Elektronik dan Wilayah Bebas dari Korupsi. Kepada Kantor Pertanahan Prioritas yang ditetapkan tersebut untuk menyelenggarakan tiga kegiatan. Pertama, melakukan kegiatan percepatan kabupaten/kota lengkap. Kedua, menerbitkan sertipikat elektronik kegiatan pendaftaran tanah. Ketiga, membangun kegiatan zona integritas menuju Wilayah Bebas Korupsi (WBK).

Adapun untuk melaksanakan kegiatan mempercepat kabupaten.kota lengkap harus memenuhi kesiapan data spasialnya untuk menuju kabupaten/kota lengkap. Penerbitan sertipikat elektroniknya melalui sistem elektronik pada tiga kegiatan, mempertimbangkan sumber daya pendukungnya di kantor pertanahannya sebagai dimaksud dalam Keputusan Menteri tersebut. Pertama, kegiatan layanan pendaftaran tanah pertama kali, hal ini sangat terkait sekali dengan program PTSL. Kedua, kegiatan layanan pemeliharaan data pendaftaran tanahnya. Ketiga, kegiatan alih media.

Tindak lanjut Keputusan Menteri tersebut di atas, diterbitkan Surat Dirjen. Survey dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang Kementerian ATR/BPN Tanggal 13 Maret 2024, No. B/UK.03.01/61-300/III/2024, Hal: Tahapan Mewujudkan Kota/ Kabupaten Lengkap dan Kegiatan Pelayanan Pasca Penetapan Kota/ Kabupaten Lengkap dari Aspek Spasial. Adapun empat persyaratan Kota/Kabupaten Lengkap Secara Spasial. Pertama, Tidak ada lagi Buku Tanah Kualitas: KW4, KW5 dan KW6; atau perpetaan atas Buku Tanah Kualitas: KW4, KW5 dan KW6 tersebut sudah dilaksanakan dengan optimal. Kedua, tidak ada lagi bidang anomali, yaitu objek bidang tanahnya tidak terletak pada posisi yang sebenarnya; atau objek bidang tanah statusnya tidak berfungsi lagi dalam tata usaha pendaftaran tanahnya. Ketiga, Semua objek bidang tanahnya berada dalam 1 (satu) wilayah Kota/Kabupaten sudah terpetakan ke dalam Peta Pendaftaran. Keempat, tidak ada lagi masalah antar bidang-bidang tanah yang terjadi gap dan overlap. Keempat hal tersebut memperhatikan Petunjuk Teknis Pengumpulan Data Fisik Terintegrasi PTSL 2023 dan 2024.

Adapun analisis mengenai jawaban tersebut di atas, hal ini telah diterangkan di atas adalah merupakan aspek epistemologi dalam rangka PTSL mewujudkan/ membangun basis data pertanahan yang berkualitas standart dunia, memperbaiki kualitas data bidang demi bidang tanah (bersertipikat dan Peta Bidang Tanah) dan meningkatkan serta memelihara kualitas data bidang tanah yang sudah terdaftar berlandaskan aspek spasial, bukan lagi indikator DDKL. Hal ini berpedoman *Fit for Purpose Land Administration* (FPLA) atau Administrasi Pemerintahan Sesuai Tujuannya yang dilakukan negara-negara pelopor sistem kadaster/pendaftaran tanah di dunia, seperti Sistem Perancis, Sistem Jerman, Sistem Torrens dan Sistem Inggris.<sup>292</sup> Analisis karakteristik ini menjawab dua problematika. Pertama, problematika filsafat yaitu apa PTSL telah menjamin kepastian hukum yang mencerminkan keadilan dan kemanfaatan. Kedua, problematika sosiologinya yaitu apa PTSL telah memberikan rasa aman dan nyaman karena sudah tidak terjadi anomali dan residu.

#### **4.8 Karakteristik Kemanfaatan Memenuhi Keperluan Dasar dan Peningkatan Kesejahteraan Rakyat**

Adapun karakteristik PTSL dalam rangka kemanfaatan memenuhi keperluan dasar dan peningkatan kesejahteraan rakyat yang lebih optimal dibandingkan dengan program pensertipikatan tanah lainnya, baik dilingkungan Kementerian ATR/BPN maupun lintas sektoral adalah penerbitan sertipikat hak atas tanah program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Faktor penyebabnya, realisasi penerbitan sertipikatnya yang sangat tinggi dibandingkan program lainnya dan sporadik sebagai telah dijelaskan pada Sub.Bab 4.4 Karakteristik Pendekatan Kepastian Capaian Penyelesaian Target PTSL. Menurut Hadi Tjahjanto,<sup>293</sup> hal ini terbukti telah berdampak positif terhadap perekonomian rakyat.

---

<sup>292</sup>

<sup>293</sup> Hadi Tahjanto Menteri ATR/BPN, *Targetkan PTSL 126 juta Bidang Tanah Terealisasi 2026*, (Yogyakarta: UGM, Peluncuran Buku Peringati ke 80 Tahun Prof. Maria SW. Sumarjono, Hukum On Line, Adi Thea DA, 17-5-2023).

Hasil penyelenggaraan program PTSL yang telah berjalan ini diterbitkan 102,3 juta bidang sertipikat dari target 126 juta bidang tanah terdaftar yang harus diselesaikan pada Tahun 2025, tercatat nominal hak tanggungan dari rakyat yang beredar telah mencapai Rp 5.219 triliun. Adapun kegiatan layanan hak tanggungan dan roya yang tergolong tinggi ini, bersumber dari sertipikat hak atas tanah yang dimanfaatkan rakyat untuk modal untuk usahanya. Adapun analisis dari karakteristik ini adalah untuk menjawab problematik filsafat yaitu apa PTSL telah menjamin kepastian hukum yang mencerminkan keadilan dan kemanfaatan.



**BAB V**  
**KEBIJAKSANAAN POLITIK HUKUM PENDAFTARAN TANAH**  
**SISTEMATIS LENGKAP DALAM RANGKA PENDAFTARAN TANAH**  
**SISTEM PUBLIKASI POSITIF**

**5.1 Pengantar Politik Hukum Di Indonesia**

Politik hukum berasal dua suku kata Politik dan Hukum. Kedua kata tersebut masing-masing mempunyai arti yang mendasar dan menyeluruh. Politik menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, mengandung beberapa makna. Pertama, pengetahuan tentang bidang kenegaraan atau ketatanegaraan, contohnya seperti sistem pemerintahan, dasar pemerintahan. Kedua, setiap tindakan dan urusan, seperti antara lain kebijakan dan siasat tentang bidang pemerintahan negara atau kepada pihak negara lain. Ketiga, kebijakan atau cara bertindak sebagai solusi suatu masalah.

Adapun Hukum menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, mengandung beberapa makna. Pertama, peraturan atau adat yang resmi dianggap bernilai mengikat, disahkan oleh pihak yang berkuasa atau pemerintah. Kedua, undang-undang, peraturan dan sebagainya berfungsi mengatur perilaku dalam pergaulan kehidupan bermasyarakat. Ketiga, kaidah, norma, ketentuan dan patokan tentang terjadinya peristiwa tertentu. Keempat, keputusan, pertimbangan atau vonis berdasarkan penetapan hakim di pengadilan.

Pertanyaan isu yang timbul, mengingat keduanya kandungan makna pengertian atau definisi tersebut di atas, maka ruang lingkup atau hukum yang lebih dominan dari ruang lingkup politik dan hukum ini?. Pertanyaan lanjutan, mana yang menjadi *independent variabel* (variabel penyebab berpengaruh) dan mana yang menjadi *dependent variabel* (variabel berakibat menjadi terpengaruh).

Berkaitan dengan hal tersebut, hukum tidak bisa dibahas sebatas pada ketentuan-ketentuan dalam pasal-pasal bersifat keharusan-keharusan (*das sollen*), tetapi mesti dibahas sebagai bagian dari situasi kondisi kenyataan yang terjadi di lapangnya (*das sein*). Permasalahan inilah ruang lingkup untuk bisa dipertanyakan, kemungkinan adanya *independent variabel* yaitu politik. Secara

empiris, sebagian dari mahasiswa hukum heran karena hukum tidak bekerja seperti di ruang kuliahnya. Eksistensi hukum tidak berfungsi dengan optimal dalam kepastian hukum, apalagi keadilan dan bermanfaat bagi memelihara penegakan dari hak-hak rakyat. Sebagian peraturan hukum yang tidak tajam bahkan tidak mampu sebagai solusi mengatasi tindakan kesewenang-wewangan. Banyak produk hukum dibelakangnya pada prosesnya dilandasi oleh adanya kepentingan politik dari penguasa yang dominan.<sup>294</sup>

Menurut Mahmud,<sup>295</sup> faktanya hukum tidaklah bersih dari pengaruh subsistem kemasyarakatan yang lain. Politik suka sebagai faktor penyebab campur tangan pada saat pembuatan dan penyelenggaraan hukum. Berakibat muncul isu sampai dengan saat ini mengenai eksistensi subsistem yang mana diantara politik dan hukum dalam realitanya yang lebih unggul mempengaruhi. Pertanyaan-pertanyaan lain yang lebih khususpun keluar, seperti bagaimana pengaruh dari politik bagi hukum. mengapa keinginan politik banyak mempengaruhi hukum, jenis sistem politik yang bagaimana yang bisa berhasil membuat produk hukum dan yang menjadi berkarakter seperti model apa.

Ruang lingkup daya upaya untuk memberikan jawaban terhadap semua pertanyaan tersebut di atas adalah sudah merupakan area dari bidang politik hukum. Menurut Mahmud,<sup>296</sup> berdasarkan hal tersebut, maka secara sederhana dapat dilakukan pendekatan perumusan substansi dari apa itu *Politik Hukum* adalah sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau sudah diselenggarakan berdimensi nasional oleh pihak pemerintah; meliputi pula mengenai pengertian bagaimana bidang politik masuk mempengaruhi bidang hukum, dilakukan dengan cara mengamati wujud (konfigurasi) kekuatan yang berada di belakang pihak dari pembuatan dan penegakan hukum tersebut.

Berakibat hukum tidak bisa lagi dicermati dalam ruang lingkup pasal-pasal bersifat ideal atau keharusan-keharusan bersifat *das sollen*, namun mesti dicermati sebagai suatu subsistem dalam ruang lingkup kenyataannya (*das saint*).

---

<sup>294</sup> Moh. Mahmud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT. Pustaka LP3ES Indonesia, Cetakan Kedua, 2001), h.1.

<sup>295</sup> *Ibid.*

<sup>296</sup> *Ibid*, h.1-2.

Bahkan dimungkinkan sangat ditentukan oleh kekuatan politik, baik dalam empat tahapan ruang lingkupnya. Pertama, perumusan substansi materinya. Kedua, berakibat pada perumusan pasal-pasal. Ketiga, berakibat dalam implementasinya. Keempat, berakibat dalam penerapan hukumnya.<sup>297</sup>

Lebih lanjut Mafmud menjelaskan,<sup>298</sup> Guna menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas di Indonesia, maka dengan memanfaatkan anggapan (asumsi) bahwa hukum adalah produk politik. Tindaklanjutnya maka pendekatan dua variabel. Pertama, *independent variabel* (variabel yang mempengaruhi) yaitu politik. Kedua, *dependent variabel* (variabel yang terpengaruh) yaitu hukum. Adapun penetapan posisi variabel tersebut berlandaskan logika berpikirnya yaitu dengan mengamati situasi dan kondisi realitanya, hukum sebagai regulasi yang bersifat abstrak yaitu pasal-pasal yang bersifat mengharuskan adalah hasil dari penjernihan keinginan-keinginan politik yang saling melakukan aksi berhubungan dan berkonkurensi. Persidangan DPR dengan Pemerintah untuk melahirkan produk hukum Undang-undang (UU), secara ontologis bahwa hakikat keberadaannya adalah merupakan kontroversi supaya kebutuhan dan harapan serta tujuan dari seluruh kekuasaan politik dapat ditampung menjadi keputusan politik dan menjadi produk hukum UU. Hal ini yang bermaksud pernyataan hukum sebagai produk politik.

Adapun dalam rangka menjawab mengenai politik yang bagaimana yang bisa menghasilkan produk hukum jenis apa?, maka memanfaatkan dua konsep yang bersifat dikotomi untuk variabel politik dan variabel hukum dan masing-masing dilakukan pembagian lebih rinci. Variabel politik terdiri dari dua wujud yaitu politik demokrasi dan politik otoriter. Produk hukum dipilah menjadi dua karakter. Pertama, produk hukum berkarakter merespons. Kedua, produk hukum berkarakter kolot atau konservatif atau berpedoman teguh pada regulasi dan ajaran resmi. Pemanfaatan indikator dalam variabel konfigurasi (bwujud) politik yaitu fungsi dari lembaga perwakilan rakyat, pers dan pemerintah. Pemanfaatan indikator dalam variabel bewujud hukum yaitu proses mengenai pembuatannya,

---

<sup>297</sup> Moh. Mahmud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT. Pustaka LP3ES Indonesia, Cetakan Kedua, 2001), h.2.

<sup>298</sup> *Ibid.*

pemberiaan kemanfaatannya dan peluang untuk mengartikannya.<sup>299</sup>

Adapun tiga ciri-ciri pada umumnya konfigurasi politik demokratis. Pertama, lembaga perwakilan rakyatnya sangat berfungsi menentukan tiga hal pokok yaitu arah, kebijaksanaan dan program politik secara nasional, berakibat lembaga perwakilan rakyatnya dilihat sebagai cermin perwakilan rakyatnya, persnya mempunyai kebebasan relatif optimal dan eksekutifnya mampu melakukan keputusan-keputusan lembaga perwakilan rakyatnya sehingga respek sebagai cermin perwakilan rakyatnya. Sebaliknya, konfigurasi politik otoriter justru terjadi situasi dan kondisi dengan tiga ciri-ciri pada umumnya yang terbalik dari hal tersebut.<sup>300</sup>

Berkaitan dengan produk hukum berkarakter responsif ada dua ciri pada umumnya. Pertama, tahapan proses pembuatannya mempunyai sifat partisipatif yaitu mewadahi penyerapan partisipasi dari kelompok sosial dan para individu di dalam lingkungan masyarakat sehingga menampung pandangan atau pretensi masyarakat dengan optimal. Berakibat, menghablurkan (mengkristalisasi) berbagai keinginan masyarakat yang saling berdialog dalam persamaan dan perbedaan. Kedua, pembatasan terhadap ruang untuk eksekutif melakukan penafsiran yang banyak, ditentukan oleh visi dan kekuatan kekuasaan politiknya sendiri. Sebaliknya, produk hukum berkarakter konservatif maka justru terjadi situasi dan kondisi ciri-ciri yang terbalik.<sup>301</sup>

Lebih lanjut, sesudah dianalisis bahwa semakin banyak isi dari produk-produk hukum berkaitan dengan kekuasaan, maka pengaruh politik terhadap hukum semakin kuat. Berakibat semakin kuat kebenaran pernyataan bahwa konfigurasi politik tertentu, senantiasa menerbitkan produk hukum dengan karakter yang tertentu. Hal ini terjadi pada umumnya dalam ruang lingkup hukum publik berkaitan dengan pengaturan dengan *gezagverouding* (hubungan kekuasaan) atau disebut juga dengan hukum-hukum tentang politik. Berkaitan dengan hukum privat, namun konfigurasi politik mempengaruhi hukum

---

<sup>299</sup> *Ibid.*

<sup>300</sup> *Ibid.*

<sup>301</sup> *Ibid.*

sentuhannya tidak begitu sangat kuat.<sup>302</sup>

Menurut Mahmud,<sup>303</sup> Tidak kalah pentingnya disampaikan adalah hasil analisis berkaitan dengan pembagian kluster tentang konfigurasi politik dan karakter hukum tersebut di atas, tidak dapat dilakukan identifikasi dengan mutlak. Mengapa? Hal ini dikarenakan dalam praktek kenegaraannya tidak ada satu negara di dunia yang seutuhnya demokratis ataupun seutuhnya otoriter. Demikian juga, tidak ada satu negara yang mempunyai produk hukum berkarakteristik yang sepenuhnya responsif atau sepenuhnya konservatif. Realitanya, di negara-negara dalam kluster demokratis kadang kala terjadi perbuatan-perbuatan yang bersifat otoriter. Sebaliknya juga negara-negara dalam kluster otoriter kadang kala terjadi perbuatan-perbuatan yang bersifat demokratis. Hal ini terjadi juga pada karakteristik dari produk hukum yang diciptakan oleh konfigurasi politik. Kluster ke dalam konsep-konsep seperti hal tersebut hanya dipandang dari tendensi yang sangat berpengaruh pada salah satu konsep yang berada di dua ujung dari cakupannya.

Nonet dan Selznick, menganalisis hubungan hukum dan penindasan dalam bukunya berjudul *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*.<sup>304</sup> Pemerintah memasuki ke dalam pola kekuasaan bersifat menindas melalui hukum berkaitan erat dengan isu tentang miskinnya sumber daya alam pada jajaran elit pemerintahnya. Pemanfaatan kekuatan kekuasaan menindas adalah berada pada rakyat yang masih pada tahapan penyusunan tatanan politik yang tertentu. Faktor penyebab hal ini disebabkan tatanan hukum masih tergantung pada situasi kondisi status quo. Tatanan hukum tidak mungkin ada eksistensinya, apabila tidak sangat terkait pada suatu tatanan tertentu yang menjadi sebab hukum mendayagunakan kekuasaan.

Menurut Satjipto Rahardjo,<sup>305</sup> Pihak penguasa dengan berlabel baju

---

<sup>302</sup> Moh. Mahmud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT. Pustaka LP3ES Indonesia, Cetakan Kedua, 2001), h.5.

<sup>303</sup> *Ibid.*

<sup>304</sup> Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, (New York: Harper and Row, 1978), h. 16.

<sup>305</sup> Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Rancangan Antardisiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Sinar Baru, 1985), h. 76.

otoritas, berwenang sah menuntut kepada rakyatnya untuk mematuhi kekuasaannya. Pemanfaatan kekuasaannya itu menciptakan karakter hukum yang bertipe menindas atau berkarakter hukum bertipe otonom. Hal ini disebabkan tergantung dari tahapan penyusunan politik rakyatnya. Rakyat dari negara yang baru dilahirkan mesti menampilkan dan membuktikan bisa mengendalikan situasi dan kondisi keadaan tersebut kepada para anggotanya atau melahirkan ketertiban. Tujuan yang utama, mesti digapai oleh rakyat suatu negara selaku janji politik yaitu ketertiban. Negara yang baru lebih mengedepankan tujuan ini, tentu berakibat berfokus tentang isi dan substansinya dari pada prosedur atau cara-cara dalam rangka menggapai substansinya.

Lebih lanjut, situasi dan kondisi dari keadaan tersebut akan menjadi berubah, apabila tujuan-tujuan yang mendasar secara perlahan sudah tercapai. Berakibat pada akhirnya, hukum akan berjalan terpisah dari politik yang selama ini mempengaruhinya yaitu hukum menjadi sub sistem yang lebih otonom keberadaannya. Ciri utama pada hukum yang otonom yaitu rakyatnya terikat dengan kokoh pada prosedur sehingga para elit penguasanya berakibat tidak lagi bisa seenaknya memanfaatkan kekuasaan. Mengapa? karena ada janji rakyatnya untuk menyelenggarakan kekuasaan berdasarkan tata cara prosedurnya.

Adapun berkaitan dengan sejarah perpolitikan di Indonesiapun sudah terjadi tarik menarik dua kekuatan antara konfigurasi politik demokratis dan otoriter, walaupun seluruh konstitusinya memutuskan demokrasi selaku satu prinsip atau asas kehidupan bernegara yang begitu mendasar. Bersumber dari satu Undang-Undang Dasar yang satu, sama bisa lahir konfigurasi politik yang berlainan pada era waktu atau rezim atau pemerintahan yang berlainan. Demikian juga pergantian karakter produk hukumnya juga terbentuk dengan tarik menarik mengikuti pergantian latar belakang konfigurasi politik. Berdasarkan hal tersebut, apabila rakyat menginginkan terciptanya produk hukum berkarakter responsif, maka tahapan yang lebih dulu diusahakan yaitu penataan kehidupan berpolitiknya supaya terbentuk atau tumbuh menjadi demokrasi. Mengapa?

karena kembali lagi bahwa substansinya bahwa hukum adalah produk politik.<sup>306</sup>

Menurut Moh. Koesno,<sup>307</sup> Adapun politik baru Indonesia yang mempunyai pembaharuan hukum menjadi keharusan, berlandaskan sejak Hari Proklamasi Indonesia 17 Agustus 1945 menjadi negara merdeka dengan Undang Undang Dasar RI 1945 (UUD RI 1945) sebagai ground norm (hukum dasarnya).

Berakibat hukum, proklamasi kemerdekaan mempunyai tuntutan perubahan atau pembaharuan terhadap hukum-hukum peninggalan zaman penjajahan Jepang dan Belanda. Mengapa? karena berdasarkan sudut tata hukumnya, maka proklamasi kemerdekaan adalah perbuatan atau tindakan perubahan atau pergantian secara keseluruhan.

Berdasarkan hal tersebut menurut Padmo Wahjono,<sup>308</sup> maka tujuan hukum juga mesti dirubah dengan cara kebalikan dari tujuannya yaitu hanya melindungi dan memelihara menjadi ikut mengisi kemerdekaan, beretos untuk mengganti dari penjajahan menjadi kebangsaan. Hal ini berakibat, isi dari keinginan hukumnya mengharuskan terjadinya penggantian atas hukum positif yang diberlakukan pada era sebelumnya, seperti Indische Staatsregeling (IS), Algemene Bepalingen van Weigeving voor Indonesia (AB), Burgelijke Wetboek (BW), Wetboek van Koophandel (WvK), Wetboek van Strafrecht (WvS) dan semua regulasi produk Pemerintahan Hindia Belanda.

Penggantian atau perubahan regulasi tersebut dibutuhkan dan menjadi bagian utama dari politik hukum nasional. Mengapa? hal ini dikarenakan hukum-hukum yang sudah ada saat proklamasi kemerdekaan sudah terkena pengaruh dan tercampur aduk dengan sistem hukum atau ideologi yang tidak sepaham dengan Pancasila.<sup>309</sup> Namun Satjipto Rahardjo,<sup>310</sup> pada dasarnya bahwa hukumnya diberlakukan yang mempunyai fungsi sebagai sejarah sosial. Akibat terjadinya

---

<sup>306</sup> Moh. Mahmud MD, op.cit. h.5.

<sup>307</sup> Moh. Koesno, "*Pokok Permasalahan Hukum Kita Dewasa ini*, dalam Artijo Alkotsar dan M. Sholeh Amin, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Hukum Nasional*, (Jakarta: LBH Yogyakarta dan Rajawali, 1986), h. 106.

<sup>308</sup> Padmo Wahjono, "Peranan Biro-biro Hukum dalam Membentuk Kerangka Landasan Hukum untuk Tinggal Landas Pembangunan", (Jakarta: Majalah Hukum Nasional, No.1, 1985), h.23.;

<sup>309</sup> Padmo Wahjono, *ibid*, h5.

<sup>310</sup> Satjipto Rahardjo, "*Hukum dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial*", dalam Artijo Alkotsar dan M. Sholeh Amin, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Nasional*, (Jakarta: LBH Yogyakarta dan Rajawali, 1986), h. 27.

pergantian bangunan sosial sesudah proklamasi kemerdekaan, maka politik hukum mesti menjurus pada usaha penyelarasan dengan bangunan yang baru. Mengapa?, karena hukum bukan struktur yang tetap tetapi bisa terjadi perubahan guna melayani rakyat.

Menurut Sudikno Mertokusumo,<sup>311</sup> berkaitan dengan perubahan hal tersebut di atas, namun produk hukum lama yang dipengaruhi bermacam-macam sistem dan ideologi tersebut tidak seluruhnya harus dirubah. Mengapa? disebabkan mungkin hukum-hukum warisan era pemerintahan jajahan ada yang mengandung nilai mendunia (universal) bisa digunakan. Contohnya dalam BW, mungkin kita masih menemukan ketentuan yang mempunyai sifat universal untuk dipertahankan. Berdasarkan hal tersebut maka pembaharuan hukum adalah juga diartikan sebagai pemilihan terhadap produk hukum yang lama, tetap dipakai nilai-nilai yang serasi, ideal dan kenyataan negara Republik Indonesia atau karena memang bersifat universal.

Menurut Padmo Wahjono,<sup>312</sup> namun produk hukum peninggalan pemerintahan penjajahan memang masih ditoleransi ada yang masih diberlakukan, berdasarkan Pasal II dan Aturan Peralihan UUD RI 1945, substansinya menyatakan bahwa hukum yang lama masih berlaku selama memang diadakan hukum yang baru. Hal ini bermaksud, menghindari kevakuman hukum disebabkan produk hukum yang baru tersebut serasi, ideal dan kenyataan belum dibuat. Bukan berarti politik hukumnya tetap memberlakukan kelanjutan kebijaksanaan hukum jajahan Pemerintahan Hindia Belanda. Hal tersebut di atas sebagai dasar politik hukum dari sudut pandang filosofis, sosiologis dan formal konstitusional, sedangkan dari sudut pandang formal yang lain yaitu politik hukum nasional bisa dicermati dalam Garis Garis Besar Haluan Negara (GBHN), memutuskan garis-garis besarnya secara berkesinambungan secara periodik dari era waktu ke waktu.

Mahmud dalam bukunya berjudul, *Politik Hukum di Indonesia*,

---

<sup>311</sup> Sudikno Mertokusumo, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 1984), h. 9.

<sup>312</sup> Padmo Wahjono, *op.cit.*, h. 23.



menjadikan tiga bidang produk hukum yang ditelitinya.<sup>313</sup> Pertama, produk hukum Pemilihan Umum (Pemilu). Kedua, produk hukum Pemerintahan Daerah (Pemda). Ketiga, produk hukum Keagrariaan. Adapun argumen yang digunakan dalam penetapan contoh kasus tersebut yaitu dilandasi dua asumsi dasar. Pertama, ketiga jenis produk hukum tersebut apabila dicermati dari aspek pohon ilmiah hukumnya, tergolong dalam ruang lingkup hukum ketatanegaraan, baik Hukum Tata Negara (HTN) secara umum, maupun HTN secara khusus yaitu Hukum Administrasi Negara (HAN). Kedua, produk hukum Pemilu dan Pemda, khususnya para zaman periode Orde Baru sering dipandang selaku produk hukum bersifat sentralistik dan karakternya sering mengekor secara terus menerus pada konfigurasi politik.

Pengecualian luar biasa, terjadi pada produk hukum keagrariaan nasional yaitu Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berdasarkan BAGIAN KELIMANYA disebut juga dengan istilah Undang Undang Pokok Agraria, sehingga sebagai telah dijelaskan pada Bab I PENDAHULUAN di muka dengan sebutan, UU 5/1960 UUPA. Analisis perbandingan dengan kedua produk Pemilu dan Pemda, terjadi penyimpangan dari keajekan atau kelanggengan kedua penggolongan tersebut di atas. Persisnya, walaupun produk hukum agraria ini diundangkan dalam era konfigurasi politik otoriter. Pengecualian luar biasa pertama, realitanya berkarakter sangat reponsif, hal ini sangat berlainan dengan kedua golongan produk hukum Pemilu dan Pemda. Pengecualian luar biasa kedua, apabila dianalisis dari titik tolak landasan pohon ilmiah hukumnya bahwa ketiga golongan produk hukum tersebut hakikat keberadaannya dalam satu rumpun.<sup>314</sup>

Berdasarkan penjelasan hal tersebut di atas, maka pilihan atas hukum Pemilu dan Pemda dilandasi pada substansi pengaturan korelasi kekuasaan dalam HTN. Adapun pilihan terhadap hukum agraria berdasarkan pada usaha untuk memahami faktor-faktor yang mempengaruhi atau bisa menyebabkan kekeliruan dari karakter produk hukum dalam membututi konfigurasi politik yang

---

<sup>313</sup> Moh. Mahmud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT. Pustaka LP3ES Indonesia, Cetakan Kedua, 2001), h. 26-27.

<sup>314</sup> *Ibid*, h.27.

menciptakannya. Hal ini disebabkan tingkat kepekaan setiap produk hukum dari konfigurasi politik itu tidak sama.

## **5.2 Pengantar Perjalanan Politik Hukum Agraria Dan Pendaftaran Tanah Indonesia**

Konfigurasi politik dan produk hukum era demokrasi liberal Tahun 1945 sampai dengan Tahun 1959 (1945-1959). Periode ini merupakan pelacakan mengenai sejarah dan penalaahan normatif hukum agraria pada era Pemerintahan Hindia Belanda sudah mengidentifikasi hukum agraria kolonial tersebut sangatlah eksploaktif, dualistik dan feodalistik. Berlandaskan asas *domein verklaring* yang mengiringinya, jelas hal ini sangat bertentangan dengan kesadaran berlawanan dengan kesadaran hukum dan rasa keadilan dalam rakyat. Berakibat, setelah proklamasi kemerdekaan timbul tuntutan agar secepatnya diselenggarakan pembaharuan hukum agraria.<sup>315</sup>

Menurut Pelzer,<sup>316</sup> Pemerintah Republik Indonesia (RI) yang baru merdeka dibanjiri tuntutan begitu banyak untuk mengkaji lagi dengan cermat regulasi agraria yang lama. Adapun caranya dengan menyelenggarakan pembaharuan penebitan regulasi yan baru dengan mengingat ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD RI 1945, bahwa regulasi peninggalan Pemerintahan penjajah Hindia Belanda tetap berlaku eksistensi secara hukum, sepanjang Pemerintah RI belum diterbitkan regulasi yang mencabut dan menggantikannya serta selaras dengan jiwa kemerdekaan RI.

Target tuntutan utamanya yang membajiri adalah deregulasi perkebunan yang dimiliki oleh para pangeran di Jawa Tengah.<sup>317</sup> Tuntutan yang mendesak juga adalah penertiban *hak konversi* oleh pengusaha perkebunan barat yaitu hak istimewa mendapatkan pelayanan dari tenaga kerja biasa dengan tidak diupah.<sup>318</sup> Adapun sebagai solusinya, Presiden RI membentuk komisi Panitia Tanah

---

<sup>315</sup> Moh. Mahmud MD, *ibid.*, h.118.

<sup>316</sup> Karl J. Pelzer, *Sengketa Agraria: Pengusaha Perkebunan Melawan Petani*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), h. 41.

<sup>317</sup> Karl J. Pelzer, *ibid.*, h. 41.

<sup>318</sup> Sudarga Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Alumni, 1981), h. 18-19; dan Karl J. Pelzer, *ibid.*, h. 41-43.

Konversi pada Tahun 6 Maret 1948.<sup>319</sup> Komisi lalu menindaklanjuti dengan Rancangan UU yang substansinya memperbaiki peraturan sewa tanah milik pangeran. Hasilnya, diundangkan UU No. 13 Tahun 1948 (UU 13/1948) yaitu penghapusan hak konversi.<sup>320</sup>

Era Tahun 1945-1959 Pemerintah RI sejak era kemerdekaan sudah berupaya mengambil langkah-langkah nyata untuk membuat produk hukum UU Agraria Nasional yang utuh. Mengakhiri eksistensi berlakunya UU produk pemerintahan penjajah untuk menggantikan *Agrarische Wet* 1870, namun belum berhasil. Ada dua faktor penyebab sebagai hambatannya. Pertama, masalah eksternal yaitu mesti menjaga pertahanan kedaulayan negara dari upaya pihak Belanda untuk merebut kembali dari kemerdekaan Indonesia. Kedua, masalah internal yaitu masih dalam rangka manajemen penyusunan sumber daya aparatur dan administrasi pemerintah menurut UUD RI 1945 serta dalam rangka pembangunan stabilitas dan mengoptimal kehidupan perekonomian negara.<sup>321</sup>

Adapun langkah-langkah kegiatan penyusunan produk hukum UU Agraria Nasional dilakukan dengan dua jalur yang berbeda. Pertama, penyusunan regulasi agraria nasional yang bersifat sebagian-sebagian (parsial) yaitu hanya pengaturan bagian-bagian tertentu saja dari cakupan hukum agraria, sebelum dapat melahirkan UU Agraria Nasional yang utuh dan menyeluruh. Kedua, pembentukan panitia-panitia perancang UU Agraria yang utuh dan bersifat nasional.

Langkah-langkah pembentukan regulasi secara parsial antara lain. Pertama, penghapusan Hak Konversi dari Hukum Agraria Indonesia berdasarkan UU No.3 Tahun 1948 (UU 3/1948) dan dilengkapi UU 5/1950. Ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Agraria No. SK.2/Ka/1963 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah-tanah Bekas Konversi di Karesidenan Surakarta. Diberikan kepada rakyat, terutama yang menggarap tanahnya. Kedua, penghapusan tanah partikelir

---

<sup>319</sup> Karl J. Pelzer, loc.cit., 41-43.

<sup>320</sup> Karl J. Pelzer, op.cit, h.45.

<sup>321</sup> Iman Sutikno, *Politik Agraria Nasional*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1990), h. 4.

berdasarkan UU 1/1958.<sup>322</sup> Tanah partikelir adalah tanah eigendom berkaralter khusus hak-hak kenegaraan bagi pemiliknya atau disebut hak pertuanan. Eksistensinya seolah-olah ada negara kecil di dalam negara besarnya.<sup>323</sup> Ketiga, perubahan pengaturan penyewaan tanah rakyat berdasar UU 6/1952, hanya bersifat penambahan atas Pasal 51 IS, antara lain pembatasan durasi waktu penyewaan tanaman tebu dan lainnya yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian, hanya diperbolehkan satu tahun tanaman.

Keempat,<sup>324</sup> penyempurnaan peraturan dalam pengawasan pemindahan hak atas tanah berdasarkan UU 24/1954, kemudian UU 28/1956, pengawasan atas peralihan hak atas tanah perkebunan. Kelima, pengaturan pengalihan tugas-tugas kewenangan Agraria. Berdasarkan Kepres 55/1955 yaitu pembentukan Departemen Agraria. UU 7/1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria, yang sebelumnya oleh pemerintah daerah dan departemen lainnya kepada Menteri Agraria sepenuhnya.

Adapun langkah-langkah panitia-panitia perancang UU Agraria Nasional. Pertama,<sup>325</sup> Panitia Agraria Yogya berdasarkan Penetapan Presiden No.16 Th.1948 di Ibukota RI Yogyakarta. Diketahui oleh Sarimin Reksodiharjo, beranggota dari pejabat-pejabat dari berbagai kementerian dan para anggotanya, BP KNIP mewakili para organisasi petani dan daerah, para ahli hukum adat dan perwakilan Serikat Buruh Indonesia. Panitia menghasilkan dua belas butir saran kepada DPR RI pada Bulan Juli 1948 dengan substansinya antara lain, menghapus dualisme hukum agraria dengan unifikasi UU Agraria Nasional, nasionalisasi perkebunan besar kepada Negara dan penghapusan perkebunan HM swasta, memperbaiki dan meningkatkan kehidupan petani secara komprehensif.<sup>326</sup>

---

<sup>322</sup> Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria: Sejarah Penyusunan, Isi, dan Pelaksanaan Hukum Agraria Nasional*, (Jakarta: Djambatan, Cetakan kesembilanbelas, Edisi Revisi, 2008), h. 55.

<sup>323</sup> *Ibid*, h. 61-62.

<sup>324</sup> Moh. Mahmud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT. Pustaka LP3ES Indonesia, Cetakan Kedua, 2001), h. 123.

<sup>325</sup> *Ibid*, h. 124-125.

<sup>326</sup> Moh. Mahmud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT. Pustaka LP3ES Indonesia, Cetakan Kedua, 2001), h. 124.

Kedua, Panitia Agraria Jakarta dibentuk berdasarkan Kepres 36/1951, Tanggal 19 Maret 1951, membubarkan dan menggantikan Panitia Agraria Yogyakarta. Diketahui oleh Singgih Praptodihardjo dan wakilnya Sadjarwo. Adapun substansi dari lima hasil kesimpulannya, berfokus bagi kesejahteraan petani, antara penetapan batasan minimum dan maksimum tanah pertanian dan subjek kepemilikan tanahnya.<sup>327</sup>

Ketiga,<sup>328</sup> Panitia Soewahjo dibentuk sebagai langkah lebih lanjut dalam rangka penyusunan hukum agraria baru berdasarkan Kepres 1/1956, berupa Rancangan (R) UU Pokok Agraria Nasional. hal ini sebagai dimaksud ketentuan Pasal 26, Pasal 37 ayat 1 dan Pasal 38 ayat 3 UUDS RI 1950. Diketahui oleh Soewahjo Soemodilogo. Adapun naskah RUU Pokok Agraria memuat delapan butir kesimpulan. Bersubstansi, pertama penghapusan asas *domein*, diganti dengan hak menguasai Negara dan pengakuan hak rakyat namun mesti tunduk di bawah kepentingan umum. Kedua, penghapusan dualisme hukum agraria. Ketiga, eksistensi empat jenis hak atas tanah yaitu HM (hak terkuat dilekati fungsi sosial, subjek hanya WNI), HGU, HGB dan HP. Ketiga, penetapan batasan minimum dan maksimum luas tanah yang dimiliki dan asas mengusahakan sendiri tanah pertanian. Keempat, penyelenggaraan pendaftaran tanah dan perencanaan penggunaan tanah.

Keempat,<sup>329</sup> Rancangan Soenarjo. Hasil dari RUU Panitia Soewahjo disetujui Pemerintah, Tanggal 24 April 1958 diajukan kepada DPR RI, disebut Rancangan Soenarjo selaku Menteri Agrariannya mewakili Pemerintah RI. Hasil sidang Pleno DPR, membentuk Panitia *Ad hoc* disini banyak masukan dari berbagai golongan, antara lain Ketua Mahkamah Agung Wirjono Prodjodikoro dan Seksi Agraria UGM diketahui oleh Notonagoro.<sup>330</sup>

Terjadi adanya pergantian konfigurasi politik berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, berakibat RUU Pokok Agraria Nasional yang berdasarkan UUDS RI

---

<sup>327</sup> *Ibid*, h. 125-126.

<sup>328</sup> *Ibid*, h. 126.

<sup>329</sup> *Ibid*, h. 126-127.

<sup>330</sup> Iman Sutiknyo, *Proses Terjadinya UUPA*, (Yogyakarta:Gadjah Mada University Press, tentang Kontribusi Seksi Agraria UGM ditulis secara lengkap oleh Iman Sutiknyo, 1987).

1950 ditarik kembali pada Tanggal 23 Mei 1960, disebabkan berdasarkan yuridis konstitusional dekrit tersebut kembali berdasarkan UUD RI 1945. Pemerintah walaupun belum berhasil mengundang pada era Tahun 1945-1959 (era demokrasi liberal), namun dapat berkesimpulan bahwa hal tersebut hanya penundaan pengundangannya saja. Mengapa? karena RUU Agraria Nasional yang kemudian di era Demokrasi Terpimpin Orde Lama, menjadi UU 5/1960 UUPA adalah tetap berasas RUU Agraria Nasional tersebut.

Adapun UU 5/1960 menggunakan istilah Agraria dalam pengertian yang luas, mencakup bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam di dalamnya. Adapun pengertian sempit Agraria diatur sebagai dimaksud dalam Pasal 19 UU 5/1960 UUPA tentang Pendaftaran Tanah, selanjutnya hal ini lebih berfokus pada masalah pertanahan.<sup>331</sup> Hal ini dilandasi politik hukum penyelenggaraan pendaftaran tanah adalah dalam rangka menjamin kepastian hukum. Era sebelum UU 5/1960 politik hukum pendaftaran tanah Pemerintahan Hindia Belanda adalah penyelenggaraan berdasarkan regulasinya adalah penetapan hak, pendaftaran tanah dengan pensertipikatan hak barat, sedangkan tanah milik adat belum ada landasan regulasi pensertipikatannya. Baru sejak berlakunya UU 5/1960 sebagai dimaksud dalam Diktum UU 5/1960, menghapus dan mencabut

### **5.3 Perbandingan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif Di Negara Pelopornya**

Kebijakan politik Hukum Agraria yang dianut UU 5/1960 UUPA adalah berdasarkan Hukum Adat sebagai dimaksud dalam Pasal 5 UU 5/1960 UUPA. Analisis pertama, perolehan hak tanahnya berasas kontan, tunai dan terang, sedangkan kebijakan politik hukum pendaftaran tanah di negara pelopor berasal dari Sistem Hukum Romawi yaitu di samping berdasarkan akta perolehan/peralihan hak oleh notaris juga masih diperlukan akta penyerahan atas tanah dan bangunannya oleh notaris lagi (Asas Pelekatan Vertikal (*Verticale Accesie Beginsel*)).

---

<sup>331</sup> A.P. Parlindungan, *Aneka Hukum Agraria*, (Bandung: Alumni, 1983), h, 6,

Analisis kedua, sistem pendaftaran tanah yang dianut Pasal 19 ayat 2 huruf a UU 5/1960 adalah sistem pendaftaran hak. Hal ini pertama, mengacu pada akta perolehan/peralihan hak berdasarkan kontan, tunai dan terang berdasarkan akta PPAT. Kedua, berpedoman Ordonansi Balik Nama yaitu cukup berdasarkan akta peralihan notaris tanpa dilakukan akta penyerahan lagi dihadapan pejabat balik nama kantor pendaftaran tanah/kadaster era waktu itu.

Sistem pendaftaran hak UU 5/1960 berlandaskan pada Sistem *Grundbuch* (Buku Tanah) dan Sertipikat hak atas tanahnya sebagai duplikat buku tanahnya dalam wujud satu lembar. mengacu Sistem Torrens. Sistem pendaftaran hak era PTSL, baik pemeliharannya semakin ditingkatkan juga dilakukan perbaikan dan peningkatan basis data pendaftaran tanahnya (pertanahan), bahkan produknya adalah sertipikat elektronik berwujud satu lembar. Berdasarkan hal tersebut yang menjadi ruang lingkup analisisnya hanyalah bagaimana kebijakan politik pendaftaran tanah sistem publikasi negatif berunsur positifnya, berubah sesuai dengan konsepnya pada umumnya di dunia yaitu pendaftaran hak bersistem publikasi positif.

Mengingat pada sistem pendaftaran hak ada tersedia wadah daftar isian daftar isian, terutama Buku Tanah sebagai wadah pencatatan atau penyimpanan pendataran hak berdasarkan akta pemindahan haknya yang dibuat oleh pejabat yang berwenang dalam sistem publikasi positif. Substansinya yang didaftar adalah hak nya yang dituangkan dalam isi akta (Registration of Title), bukan aktanya yang didaftarkan sebagai dalam sistem pendaftaran akta (Registration of Deeds). Perjalanan sitem pendaftaran hak dengan sistem buku tanah selama juga berfungsi semakin optimal. Bahkan saat ini pada era penyelenggaraan PTSL dilakukan perbaikan dan peningkatan kualitas basis data pendaftaran tanahnya secara mendasar dan meyeluruh dengan tipologi produknya. Bahkan dalam standarisasi Kabupaten/Kota Lengkap yaitu berlandaskan data spasial lengkap dengan produk sertipikat elektronik satu lembar. Ke depannya pun akan dirancang sistem keamanan basis datanya dengan Sistem *Blockchaine* (Jaringan

Laba-laba).<sup>332</sup>

Berdasarkan uraian analisis tersebut di atas, maka berkaitan dengan sistem pendaftaran haknya sudah tidak begitu perlu dilakukan pembahasan dari para negara pelopor sistem pendaftaran haknya, tetapi berfokus membahas pada ruang lingkup sistem publikasi positifnya. Hal ini sebagai landasan PTSL dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif dan memberikan perspektif nilai manfaat dalam aspek aksiologi pendaftaran tanah sistem publikasi positif dari negara yang melaporinya bagi pendaftaran tanah di Indonesia, berkaitan dengan hal tersebut maka dilakukan analisis terhadap manfaat perbandingan sistem hukum; dalam hal ini kluster induk (cikal bakal/lahirnya) sistem pendaftaran hak di dunia. Adapun ruang lingkup analisis inipun dibatasi sesuai dengan ruang lingkup penelitian ini yaitu Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Dalam Rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif.

Pembahasan aspek ontologi tentang sistem pendaftaran tanah, diawali kembali berpedoman pada perpetaan sistem pendaftaran tanah di dunia sebagai telah disampaikan pada BAB II di muka. Mengacu Perpetaan dari Land Registration System around the World dari Stig Enemark,<sup>333</sup> sebagai Gambar 1.3. di muka. Diterangkan olehnya, Sistem Pendaftaran Tanah di dunia bisa dikelompokkan menjadi 4 kluster besar sebagai berikut:

1. Kluster Sistem Perancis.
2. Kluster Sistem Jerman.
3. Kluster Sistem Inggris.
4. Kluster Sistem Torrens.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, keempat karakteristik sistem pendaftaran tanah secara aspek ontologi pada awalnya terdiri empat kluster

---

<sup>332</sup> Suyus Windaya, Sekretaris Jenderal, *Rancangan Sistem Keamanan Basis Data Blockchaine* (Bogor: Institut Pertanian Bogor, 5-10-2023).

<sup>333</sup> Stig Enemark, *The Land Management Paradigm for Institutional Development*, (Australia University of Melbourne, Expert Group Meeting On Incorporating Sustainable Development Objectives Into Ict Enabled Land Administration Systems Centre for Spatial Data Infrastructures and Land Administration, [www.land.aau.dk/~enemark.](http://www.land.aau.dk/~enemark), 9-11 November 2005, ), p. 6



sebagai berikut:

a. Sistem Perancis

Sistem Pendaftaran Tanah Perancis, menganut sistem pendaftaran akta dengan sistem publikasinya negatif.

b. Sistem Jerman

Sistem Pendaftaran Tanah Jerman menganut sistem pendaftaran hak dengan sistem publikasinya negatif (namun ada para ahli yang menyatakan sudah merupakan sistem publikasi positif<sup>334</sup>).

c. Sistem Inggris

Tidak seperti Negara-negara Eropa pada umumnya menganut Sistem Hukum Eropa Kontinental. Inggris menganut Sistem Hukum Anglo Saxon, sistem pendaftaran tanah di Inggris menganut sistem pendaftaran hak (justru berpedoman atau meniru Sistem Torrens) dengan sistem publikasinya positif.

d. Sistem Torrens

Sistem Pendaftaran Tanah Torrens adalah berasal dari Australia berlandaskan Sistem Jerman asli yaitu menganut sistem pendaftaran hak dengan kekhususannya yaitu Sistem Grundbuch (Buku Tanah), perbedaannya yaitu dengan sistem publikasinya positif. Sistem Torrens, diatur dalam Land Titles Act 1925. Kekhususannya, Sistem Pendaftaran Tanah Torrens menggunakan tiga asas (prinsip dasar) yang berasal dari sistem Anglo Saxon yaitu prinsip cermin, tirai dan asuransi.

Perkembangannya, keempat sistem tersebut berkembang sesuai dengan situasi dan kondisi pada masing-masing negaranya yang mengadopsinya. Walaupun dilihat dari peta tersebut di atas, Indonesia menganut pola bertendens pada corak French System menganut sistem pendaftaran akta, dengan pengaruh corak lain. Pada hal pendaftaran tanah di Indonesia menggunakan sistem pendaftaran hak, namun memang sistem publikasi tidak positif, tetapi sistem publikasi negatif. Bisa jadi karena terpengaruh dari penjajahan Belanda yang menganut sistem pendaftaran akta, sistem peradilannya dan juga beberapa alasan

---

<sup>334</sup> R. Hermanses (Mantan Menteri Agraria), *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Diktat Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah Semarang, 1966, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Arsip Perpustakaan, 1989), h. 5.

mendasar, sebagaimana dapat terjadi sistem pendaftaran tanah antara negara yang satu dengan negara yang lain bercorak beraneka ragam, antara lain karena belum siap sumber daya manusia baik di bidang registrasi dan kadaster, sumber daya dana, sumber daya alat dan manajemen, serta belum disiapkannya peta pendaftaran tanah pada saat UU 5/1960 UUPA diundangkan.

Berdasarkan analisis tersebut di atas hanya Perancislah sebagai satu-satunya negara kluster tempat cikal bakal/lahirnya sistem pendaftaran akta, sedangkan 3 kluster lainnya yaitu Jerman, Inggris dan Torrens sebagai cikal bakal/lahirnya sistem pendafatara hak. Berkaitan dengan Indonesia sejak UU 5/1960 ditegaskan dalam Pasal 19 ayat 2 huruf b nya menganut sistem pendaftaran hak; maka ruang lingkup analisisnya yaitu terhadap 3 (tiga) kluster yang yang sama-sama berlandaskan pada sistem pendaftaran haknya yaitu Pendaftaran Tanah Sistem: Jerman dengan sistem publikasi negatif (namun ada para ahli menyatakan sudah sebagai sistem publikasi positif). Sistem Inggris, Sistem Torrens Australia dengan sistem publikasi positif. Mengingat kluster induk (cikal bakal/lahirnya) sistem publikasi positif hanya dua. Sistem Inggris dan Sistem Torrens.

Bagian ini memberikan penjelasan bahwa pendaftaran tanah di Inggris justru mengadopsi sistem Torrens walaupun tentunya adanya penyesuaian. Pendaftaran hak milik tanah di Negara Inggris dimulai sejak Tahun 1862, empat tahun sesudah diberlakukannya Undang-Undang (UU) Torrens yang pertama di Australia pada Tahun 1858. Masa Tahun 1875 dan 1897, ditindaklanjuti dengan diundangkan dua regulasi berupa undang-undang pendaftaran hak milik,<sup>335</sup> lalu Sistem Torrens di berlakukan diatur pada Tahun 1925, *Land Register Act (LRA) 1925* (UU Pendaftaran Tanah 1925) diundangkan. Adapun salah satu karakteris utama yang membedakan dengan *LRA 1925* dari Undang-Undang Torrens yaitu pada ruang lingkup yang lebih luas dari urgensi primer yang ada di bawah *LRA 1925*. Menggeser urgensi-urgensi yang primer yaitu urgensi-urgensi yang mengikat tentang tanah yang terdaftar (bersertipikat) meskipun tidak terdaftar (bisa jadi sudah terpetakan). Urgensi yang primer di bawah Undang-Undang

---

<sup>335</sup> *The Land Transfer Act 1875*, 38 & 39 Vict c 87; *Land Transfer Act 1897*, 60 & 61 Vict c 65.

1925 termasuk juga hak-hak yang tertentu,<sup>336</sup> hak-hak tersebut yang mesti dibayar oleh pihak penghuni liar dan sewa dengan durasi waktunya 21 tahun atau kurang.<sup>337</sup> Urgensi-urgensi yang primer tersebut adalah sejenis dengan beberapa topik pengecualian yang tegas atas ketidaklayakan di dalam sistem Torrens. Namun, yang urgen, ada urgensi primer tambahan yang tidak terlihat dalam pengecualian Torrens: Hak setiap orang yang menguasai fisik atas tanah secara aktual atau menerima sewa dan keuntungan daripadanya, kecuali apabila ada penyelidikan atas orang tersebut dan haknya tidak diterangkan.<sup>338</sup>

Karakteris pembandingan/pembeda urgensi lainnya yang terkait dengan ide ketidaklayakan di bawah Sistem Torrens. Seperti pendapat Cooke, sejauh yang dimiliki ketidaklayakan tersebut berupa jaminan ganti rugi ketika hak miliknya dibatalkan, hal ini dilandasi asas/prinsip bahwa hak milik terdaftar tidak dapat diganggu gugat.<sup>339</sup> Kedudukan umum di bawah *LRA 1925* yaitu bahwa terjadinya peristiwa atau perbuatan hukum apa pun yang dapat mempengaruhi hak milik atas tanah yang tidak terdaftar (bisa jadi sudah terpetakan) dengan membuatnya batal atau dapat dibatalkan, hal ini akan memiliki efek yang sama pada tanah yang terdaftar (bersertipikat). Namun begitu, adanya sebuah pembatasan/kualifikasi yang urgen yaitu bahwa pemilik terdaftar (bersertipikat) yang memiliki tanah tersebut dilindungi dari tindakan pembetulan pendaftarannya.<sup>340</sup>

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas. Adapun analisis sistem pendaftaran tanah Sistem Inggris di bawah *LRA 1925* tidak memakai *deferred indefeasibility* (ketidaklayakan yang ditunda/ditangguhkan) juga bukan *immediate indefeasibility* (ketidaklayakan yang langsung), tetapi Sistem Inggris berbeda dengan Sistem Torrens. Sistem Inggris menggunakan pemberian

---

<sup>336</sup> *LRA 1925* s 70(1)(f).

<sup>337</sup> *LRA 1925* s 70(1)(k).

<sup>338</sup> *LRA 1925* s 70(1)(g). *The operation of this overriding interest was seen in Williams & Glyn's Bank Ltd v Boland* [1981] AC 487.

<sup>339</sup> Elizabeth Cooke, 'E-conveyancing in England: Enthusiasms and Reluctance' in David Grinlinton (ed), *Torrens in the Twenty-first Century* (Wellington LexisNexis, 2003) 277,

<sup>340</sup> *Although these comments were made in relation to the 1925 Act, they continue to be applicable with regards to the 2002 Act.*

konfirmasi kepastian perlindungan khusus kepada pemilik terdaftar (bersertipikat) yang memiliki tanah tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka yang dijadikan acuan yang utama adalah Sistem Torrens yang sudah dipedomani banyak negara, namun tetap mencoba mengakomodir Sistem Jerman dan memperhatikan Sistem Inggris, khususnya berkaitan dengan menggunakan pemberian konfirmasi kepastian perlindungan khusus kepada pemilik terdaftar (bersertipikat) yang memiliki tanah tersebut. Tidak serumit dengan memakai *deferred indefeasibility* (ketidaklayakan yang ditunda/ditangguhkan) juga bukan *immediate indefeasibility* (ketidaklayakan yang langsung) pada Sistem Torrens.

### **5.3.1 Pendaftaran Tanah Sistem Jerman (Pemrakarsa Sistem Buku Tanah)**

Sub bab ini memberikan sumbangsih perspektif konsep sistem pendaftaran hak dengan sistem buku tanah bagi dunia, termasuk Indonesia, termasuk juga dapat dijadikan sebagai perbandingan sistem publikasi positif (bersyarat). Sistem hukum Negara Jerman menganut sistem hukum sipil (Civil Law System) atau disebut Sistem Hukum Eropa Kontinental di wilayah Eropa daratan. Semula di Jerman dan Perancis, kemudian di negara-negara jajahan Jerman dan Perancis, termasuk Belanda yang diadopsi Indonesia. Mengapa tidak mengadopsi Sistem Jerman yang sama-sama merupakan pendaftaran hak dengan sistem publikasi negatif atau positif dengan pemebatasan tersebut?.

Menurut Hermanses,<sup>341</sup> Sistem Jerman memakai Sistem Grundbuch (Buku Tanah), asal-usulnya dari Prusia, suatu negara bagian dari Negara Jerman. Adapun landasan Sistem Grunbuch adalah Hypotheken Ordnung (Peraturan Hipotik) Tanggal 20 Desember 1783 dan Allegemene Landrecht fur die Proszinshen) Tanggal 5 Februari. Menegaskan untuk pertama kalinya, Pemerintah Jerman harus meneliti permohonan pendaftaran hak yang diajukan kepadanya yaitu:

1. apa telah sesuai dengan keadaan hak itu sesungguhnya;

---

<sup>341</sup> R. Hermanses (Mantan Menteri Agraria), *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Diklat Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah Semarang, 1966, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Arsip Perpustakaan,1989), hal.80-81.

2. apa pemegang hak yang terdaftar bagi pihak ketiga dengan itikad baik adalah sebagai pemegang hak yang sesungguhnya.

Sistem Grundbuch (Buku Tanah) sudah memperoleh wujudnya yang tetap dalam Gesets uber dan Undang-Undang Tentang Perolehan Hak Milik dan Pemasangan Kebendaan Atas Bidang-Bidang Tanah, Tanggal 5 Mei 1872. Kemudian dilakukan beberapa perubahan, dimasukkan dalam Burgeliches Gesetsbuch (B.G.D) yang merupakan Kitab Undang-Undang Hukum (KUH) Perdata Jerman, diberlakukan sejak Tanggal 1 Januari 1900.<sup>342</sup>

Berbeda dengan pendapat dari Stig Enemark di atas. Sistem Grundbuch (Buku Tanah) ini sudah dipersamakan eksistensinya dengan sistem publikasi positif. Catatan pemikiran dari para ahli pendaftaran tanah era tersebut, seperti Land, Moll, Boumen dan I Boer Hz mengenai pendaftaran tanah sistem positif tersebut adalah merupakan Sistem Grundbuch (Buku Tanah) yang digunakan di Prusia tersebut. Sejalan dengan hal tersebut, Scholten menjelaskan bahwa pendaftaran tanah sistem positif dengan memaparkan Sistem Grundbuch (Buku Tanah) tersebut.<sup>343</sup>

Menurut Hermanses,<sup>344</sup> lima pokok-pokok Sistem Grundbuch (Buku Tanah) adalah sebagai berikut:

1. Pengalihan secara sukarela oleh pemegang hak kepada penerima hak disyaratkan dihadapan pejabat pendaftaran hak.
2. Pejabat pendaftaran memeriksa berkas persyaratannya, apa pendaftaran tersebut tidak akan merugikan pemegang hak lamanya sebelum didaftarkan.
3. Pendaftaran sesuatu hak dalam Grundbuch (Buku Tanah) menjadi nama pemegang hak, secara hukum membuktikan sebagai pemegang hak yang sah bagi pihak ketiga. Apabila pengalihan hak tersebut kemudian batal maka pihak pertama selaku pemegang hak awal dapat menuntut kembali (revindikasi) haknya dari pemegang hak kedua yang menerimanya, ketentuan syaratnya belum dialihkan kepada pihak ketiga.
4. Pemegang hak pertama dapat mendaftarkan sesuatu widerspruch

---

<sup>342</sup> R. Hermanses, *ibid.* 81

<sup>343</sup> *Ibid.*, h. 81

<sup>344</sup> *Ibid.*, h. 81- 82

(kontradiksi) atas pendaftaran hak pihak kedua. Berakibat secara hukum pihak kedua tidak lagi sebagai pemegang hak yang sah bagi pihak ketiga; sehingga apabila hak atas tanah tersebut dialihkan kepada pihak ketiga maka pemegang hak pertama masih dapat menuntut kembali hak atas tanahnya dari pihak ketiga. Widerspuruch bertujuan menjamin selama proses bisnis revindikasi kepada pihak kedua tidak dapat merugikan pihak pertama karena pengalihan haknya kepada pihak ketiga. Penghapusan widerspuruch terdiri dua cara:

- a. oleh pemegang hak pertama; atau
- b. berdasarkan putusan hakim.

5. Apabila orang/pihak yang menerima hak atas tanah disebabkan sesuatu sebab belum bisa mendaftarkan hak atas tanahnya, solusinya ia bisa mendaftarkan Vermerkung (catatan) dalam Grundbuch (Buku Tanah) hak atas tanahnya. Tujuannya Vermerkung (catatan) adalah menjamin agar selama hak atas tanah yang sudah dialihkan/dijual kepada pihak penerima hak/pembeli, kepada pihak penjual tidak bisa melakukan tindakan yang dapat berakibat merugikan pihak penerima hak/ pembeli yaitu dengan mengalihkan lagi kepada pihak lain.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka dapat dianalisis. Pertama, Sistem Pendaftaran Hak Jerman, menurut pendapat beberapa para ahli tersebut di atas dapat disamakan dengan sistem publikasi positif karena perekaman catatannya berdasarkan Grundbuch (Buku Tanah) sebagai satu-satunya sarana sistem publikasi positif. Mengingat Pendaftaran Hak Sistem Jerman ini masih terdapat kelemahan, berakibat dapat memberikan ancaman pembatalan perekaman pencatatan pemegang hak atas tanah walaupun pembatalan tersebut bersifat terbatas, Berpedoman dari keterangan Hermanses,<sup>345</sup> faktor-faktor dalam posisi internal Sistem Jerman adalah sebagai berikut:

1. Faktor kekuatannya, berdasarkan Grundbuch (Buku Tanah) untuk perekaman pencatatannya, berfungsi sebagai sarana pokok dalam pendaftaran hak.
2. Faktor kelemahannya, sistem Jerman ini membuka sarana gugatan/tuntutan

---

<sup>345</sup> R. Hermanses, *ibid.* 81-82.

terhadap pemegang hak atas tanah walaupun hanya terbatas, dilakukan oleh pemegang hak atas tanah pertama kali saja dan hanya terbatas juga ditujukan kepada pemegang hak kedua, diperolehnya sebab pengalihan dari pemegang hak pertama kali tersebut.

Faktor-faktor posisi eksternal Sistem Jerman adalah sebagai berikut:

1. Faktor peluangnya, sistem Jerman ini eksistensinya sudah disamakan dengan sistem publikasi positif yang selalu menggunakan sistem pendaftaran hak.
2. Faktor ancamannya, sistem Jerman ini masih terdapat ancaman terjadinya pembatalan sertipikat hak atas tanah dari pemegang hak pertama kepada pemegang hak yang kedua.

Berkaitan dengan penjelasan tersebut di atas, maka dapat dianalisis bahwa Sistem Pendaftaran Tanah di Jerman menggunakan Sistem Pendaftaran Hak dengan kekhususan sebagai lahirnya Sistem *Grundbuch* (Buku Tanah) pertama kali di dunia, sistem ini ditiru oleh Sistem Torrens. Sistem publikasi pendaftaran tanah di Jerman menggunakan sistem publikasi negatif, namun ruang lingkungannya terbatas hanya bisa dipermasalahkan, digugat/dituntut oleh pemilik pertama kepada pihak kedua saja, jika tanah milik tersebut sudah beralih kepada pihak ketiga maka sudah tidak bisa lagi.

Hal tersebut mengandung makna, bersifat limitatif (terbatas); yaitu setelah beralih kepada pihak ketiga karena tidak bisa dipermasalahkan lagi, maka posisinya sudah beralih menjadi bersifat sistem publikasi positif. Berakibat, hal ini sudah dapat juga disebut sebagai Sistem Publikasi Negatif (Limitatif) Berunsur Positif. Bahkan ada para ahli berdasarkan hal tersebut menyatakan sudah menjadi bersistem publikasi positif. Sistem Jerman juga tidak mengenal 3 prinsip Sistem Torrens yaitu cermin, tirai dan asuransi yaitu pembayaran ganti rugi, bersumber dari Sistem Hukum Common Law (Anglo Saxon) yang bersumber dari Inggris.

### **5.3.2 Pendaftaran Tanah Sistem Torrens**

Sub bab ini secara ontologi, memberikan perspektif penting bagi dunia dan juga rancangan konsep sistem publikasi positif di Indonesia, tentunya disesuaikan dengan situasi dan kondisi pendaftaran tanah di Indonesia.

## A. Eksistensi Sistem Torrens

Menurut Hermanses,<sup>346</sup> Sistem Torrens diciptakan oleh Sir Robert Richard Torrens, warga negara Inggris, lahir Tahun 1812, anggota parlemen Inggris, penulis dan reformis pertanahan, kemudian ia berpindah ke Australia Selatan pada Tahun 1836. Kemudian menurut Walker, D.W.,<sup>347</sup> Torrens pernah menduduki jabatan sebagai Register General of Deeds di Kota Adelaide, Australia Selatan pada Tahun 1853. Secara aspek ontologi, posisinya selaku pejabat tertinggi pendaftaran tanah tersebut menginspirasinya untuk menciptakan suatu sistem baru yaitu sistem *registration of titles*, selanjutnya dikenal dengan *sistem Torrens*. Adapun sebagai telah dijelaskan dalam BAB II di muka, persamaan kedua sistem pendaftaran tanah tersebut, baik *registration of titles* (pendaftaran hak) dan *registration of deeds* (pendaftaran akta) sebagai input (sumber data)nya adalah berdasarkan akta. Perbedaannya bahwa dalam pendaftaran akta yang didaftarkan pada kantor pendaftaran tanah adalah aktanya itu sendeei. Adapun dalam pendaftaran hak bahwa yang didaftar adalah haknya yang dilahirkan (*originair*) dan perubahan dalam pemeliharaan datanya kemudian (*derivative*, perbuatan hukum, peristiwa hukumnya dan perubahan lainnya), sehingga disyaratkan adanya daftar isian (register) sebagai dimaksud dalam Sistem Jerman yaitu *Grundbuch* (Buku Tanah).

Sistem Torrens dimuat dalam *The Real Property Act of 1856* (Undang-Undang Tentang Benda Tetap\_diberlakukan sejak Tanggal 1 Juli 1858, diberlakukan di Australia Selatan. diciptakannya Sistem Torrens adalah sebagai solusi dari pemasalahan kelemahan sistem pendaftaran akta. Menurut Boedi Harsono,<sup>348</sup> permasalahan ini dilatar belakangi dengan faktor penyebabnya yaitu dalam sistem pendaftaran akta bahwa setiap kali ada perubahan data disyaratkan pembuatan akat sebagai dasar pembuktiannya, sebagai dianut kluster induknya

---

<sup>346</sup> R. Hermanses (Mantan Menteri Agraria), *Pendaftaran Tanah di Indonesia, Diktat Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah Semarang, 1966*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanian Nasional, Arsip Perpustakaan, 1989), hal.82-83.

<sup>347</sup> Walker, David M., *The Oxford Companion to Law*, (New York: Oxford University Press, Clarendon Press, 1980).

<sup>348</sup> Boedi Harsono, *HUKUM AGRARIA INDONESIA, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djembatan, cetakan ke-12, edisi revisi, 2008), hal.77.



yaitu Sistem Perancis. Kelemahan sistem pendaftaran akta ini bahwa data yuridisnya yang dibutuhkan mesti dicari dulu dalam akta-akta notaris yang bersangkutan sebagai dasar peralihan hak atas tanah sebelumnya. Apabila terjadi cacat hukum pada suatu akta maka bisa berakibat tidak valid (sah)nya terhadap akta yang dibuat setelah akta yang cacat tersebut. Guna mendapatkan data yuridis maka caranya yaitu dilaksanakan kegiatan *title search* yang membutuhkan waktu dan biaya dengan bantuan seorang ahlinya.<sup>349</sup>

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka dalam aspek epistemologinya, Sistem Torrens dibuat sebagai sistem model baru merevisi sistem pendaftaran akta, lebih efektif dan efisien dalam pengalihan hak atas tanah yaitu menggunakan register (terutama buku tanah). Adapun dalam aspek aksiologinya, bernilai manfaat bahwa rakyat dapat lebih mudah memperoleh informasi pertanahan (kadaster dan pendaftaran tanah). Penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia dengan register (buku tanah).

### **B. Tujuan Sistem Torrens**

Menurut Penelope,<sup>350</sup> inspirasi terpenting dari nilai manfaat sistem Torrens adalah menyelenggarakan sistem yang efisien dan efektif dalam pengalihan hak atas tanah. Robert Torrens berinisiatif melakukan hal tersebut dengan merancang suatu sistem untuk ‘mengautentikasi hak seseorang atas tanahnya dan merekam perbuatannya atas tanah tersebut yang dapat diandalkan, tepat guna/sasaran, sederhana, murah, cepat, dan sesuai dengan kebutuhan sosial masyarakat. Landasan pemikiran ini difokuskan dalam pembukaan Undang-Undang Torrens yang pertama di Australia, yaitu *Undang-undang Properti Riil 1858* yang berisi:<sup>351</sup>

“Sedangkan penduduk Provinsi Australia Selatan mengalami kerugian, biaya yang besar, dan banyak kebingungan, dengan alasan bahwa undang-undang yang berkaitan dengan pengalihan dan pembebanan hak milik dan kepentingan

---

<sup>349</sup> *Ibid.*

<sup>350</sup> Penelope Jane Carruthers, *The Australian Torrens system principle of immediate indefeasibility: Is it ‘fit purpose’ for the 21<sup>st</sup> century*, (Perth: Western Australia University, 2018), p.19.

<sup>351</sup> *Ibid.*

lain atas tanah rumit, tidak praktis, dan tidak sesuai dengan persyaratan dari Perjanjian ini. penduduk tersebut, oleh karena itu adalah bijaksana untuk mengubah undang-undang tersebut.

Tujuan terutama dari sistem Torrens yaitu memfasilitasi transaksi tanah yang sederhana, murah dan cepat dengan mengeliminir keharusan kepada pembeli untuk melaksanakan penyelidikan tentang historis atas hak milik dari pihak penjual. Ketidakmampuan yang segera dan yang ditangguhkan memenuhi tujuan ini. Catatan hal substansialnya perbedaan penting dari kedua pengaturan tersebut; yaitu bagaimana keduanya memberikan solusi atas pertanyaan tentang siapa yang berhak atas tanah. Apabila B sebagai pihak yang terdaftar atas suatu kepentingan atas tanah A berlandaskan instrumen yang tidak sah. Ketidakmampuan untuk segera: memberikan tanah itu kepada B, sedangkan ketidaklayakan yang ditangguhkan: memberikan tanah itu kepada A.<sup>352</sup>

Kesimpulan hal tersebut di atas menurut Penelope Jane Carruthers menjawab pertanyaan utama,<sup>353</sup> Apa prinsip sistem Torrens dari ketidakberlakuan segera cocok untuk abad ke-21? Jawaban, ya. tesisnya menganalisis bahwa permasalahan dalam prinsip-prinsip ini tidak begitu dasyat sehingga layak untuk menerima kegamangan yang akan terjadi jika peraturan diubah. Catatan, dalam situasi kondisi apa pun, pengaturan bijuralisme alternatif juga mengalami beberapa *level* inkonsistensi dan kegamangan dalam tindakan operasinya. Akhirnya, mengingat persyaratan verifikasi dari ECNL, tampaknya prinsip ketidakbermutlakanan segera tidak hanya relevan untuk Abad ke-21 ini, bahkan bisa ditegaskan prinsip ini lebih cocok daripada sebelumnya.

Substansi dalam aspek aksiologinya, tujuan Sistem Torrens yaitu bermaksud menjamin pasar untuk tanah dengan tujuan akhirnya terwujudnya stabilitas ekonomi tanpa permasalahan tentang biaya dan kesulitan yang dialami dalam 'sistem lama' kepemilikan tanah'. Metode Sistem Torrens untuk mencapai tujuan tersebut secara tradisional, dilakukan analisis dalam aspek 3

---

<sup>352</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>353</sup> *Ibid.*, p. 95.

(tiga) prinsip dasar dari Ruoff yang saling terkait yaitu prinsip cermin, prinsip tirai, dan prinsip asuransi.<sup>354</sup>

### C. Pokok-Pokok Pemikiran Sistem Torrens

Ada 4 hal substansial (pokok-pokok pemikiran) dalam Sistem Torrens, dijelaskan sebagai berikut di bawah ini.

### D. *Registration Book* (Daftar-Daftar Umum)

Secara ontologi, seperti telah dijelaskan di atas bahwa pendaftaran hak atas tanahnya dilaksanakan dalam daftar-daftar umum atau *Register Book*. Adapun secara epistemoginya, Setiap pemegang hak yang akan memberlakukan eksistensi hak atas tanahnya kepada pihak ketiga, caranya dengan mendaftarkan haknya tersebut di dalam *Register Book* sebagai berikut:<sup>355</sup>

1. menggunakan formulir permohonan pendaftaran haknya;
2. sebelum suatu hak didaftar kepada pemohon, maka dilakukan kegiatan penelitian terhadap hak dari permohonannya;
3. apabila butir 2 tersebut memenuhi persyaratan maka disetujui, dilanjutkan tahapan kegiatan pengumuman (asas *publitas*) dalam lembaran negara dan surat kabar, guna memberikan kesempatan bagi orang yang terindikasi lebih berhak dari pihak pemohon;
4. apabila pendaftaran hak tersebut masih belum lengkap, maka tahapan kegiatan pengumuman permohonan pendaftaran hak tersebut dapat dilaksanakan berulang-ulang selama durasi waktu paling lama 3 tahun;

Menurut Hermanses,<sup>356</sup> Pendaftaran sesuatu hak atas tanah dalam *Register Book* dilakukan oleh pejabat pendaftaran hak (*Register General* atau *Recorder of Titles*) dengan produk hukumnya *certificate* (sertipikat), dibuat dalam 2 rangkap terdiri dari:

1. satu sertipikat diberikan bagi pemegang haknya;

---

<sup>354</sup> Theodore B.F. Ruoff, *Orang Inggris Melihat Sistem Torrens*, (Australia: diterbitkan oleh Law Book Co. of Australia, 1957).

<sup>355</sup> R. Hermanses (Mantan Menteri Agraria), *Pendaftaran Tanah di Indonesia, Diktat Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah Semarang, 1966*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanian Nasional, Arsip Perpustakaan, 1989), hal.82-83.

<sup>356</sup> *Ibid.*

2. sertipikat yang lain, dijadikan bagian dalam *Register Book*.

*Register Book* tersebut merupakan penjilidan sertipikat-sertipikat dalam beberapa jilid (misal di Indonesia penjilidan buku tanah terdiri 50 buku tanah hak atas tanah). Adapun sertipikat berisi terdiri dari 2 substansi:

1. data yuridis, terdiri dari haknya dan tanah tersebut dijelaskan secara detail;
2. data fisik, terdiri uraian tentang tanahnya, dilengkapi dengan peta objek bidang tanahnya.

### **E. Prinsip Pemegang Hak (Sertipikat) Mutlak**

Bagian dari ontologi ini, menjelaskan eksistensi yuridis dari pemegang hak (sertipikat) mutlak, hal ini dapat diadopsi oleh Indonesia. Menurut Hermanses,<sup>357</sup> Akibat dari sertipikat berkekuatan hukum mutlak tidak dibatalkan kecuali disebabkan perbuatan pidana, penipuan dan pemalsuan surat sebagai dasar pendaftaran hak nya, maka dalam Sistem Torrens yang diterapkan di Australia Selatan, pengadaan suatu dana penjaminan (*verzekeringsfonds*) ganti kerugian (bagian dari asuransi) kepada pemegang hak yang sebenarnya, akibat dari diterbitkan nama pemegang hak di sertipikatnya. Lebih lanjut dana asuransi tersebut diperoleh dari iuran pemohon kegiatan layanannya pada saat pendaftaran sesuatu hak atas tanah senilai 1/5 % dari harga tanahnya.

Sistem Torrens digambarkan sebagai suatu sistem kepemilikan melalui pendaftaran.<sup>358</sup> Hak atas tanah beralih yaitu pada saat pendaftaran suatu instrumen tanpa mempedulikan ada/tidaknya tentang ketidak absahan atau cacat pada instrumen yang didaftarkannya, hak milik pemilik terdaftar dikatakan tidak dapat dibatalkan.<sup>359</sup> Pernyataan yang paling tegas mengenai sifat tidak dapat dibatalkan

---

<sup>357</sup> Hermanses, *ibid*, hal.83.

<sup>358</sup> Barwick CJ, *Breskvar v Wall* 126 CLR 376, pages 385, 1971.

<sup>359</sup> See, eg, *Land Titles Act 1925* (ACT) s 58; *Real Property Act 1900* (NSW) s 42(1); *Land Title Act 2000* (NT) ss 188–9; *Land Title Act 1994* (Qld) ss 184–5; *Real Property*

dinyatakan dalam ketentuan *paramountcy*.<sup>360</sup> Ketentuan ini pada dasarnya menyatakan bahwa meskipun terdapat harta atau kepentingan apa pun yang mungkin dianggap terpenting, kecuali undang-undang Torrens, pemilik yang terdaftar, kecuali dalam kasus penipuan, harus menguasai tanah itu sepenuhnya bebas dari harta milik atau kepentingan apa pun selain yang dikecualikan secara khusus. Berkaitan dengan hal itu, prinsipnya ketidaklayakan berlaku segera pada hak milik pemilik terdaftar yang tidak melakukan penipuan.<sup>361</sup> Sistem Torrens jelas mengadopsi keamanan dinamis dan lebih memilih keamanan transaksi untuk B (pihak penerima/kedua dari A) dan C (pihak penerima/ketiga dari B) daripada keamanan kepemilikan untuk A (pemilik awal/pertama)

Selama beberapa tahun, pandangan alternatif mengenai ketidakmampuan (ketidaklayakan), yang disebut dengan *Deferred Indefeasibility* (tidak dapat dikalahkan/ ketidaklayakan yang ditangguhkan) telah diadopsi oleh pengadilan-pengadilan di Australia.<sup>362</sup> Berdasarkan pendekatan yang ditangguhkan, seseorang yang didaftarkan berdasarkan dokumen yang batal hanya akan memperoleh hak milik yang dapat dibatalkan dan pemilik terdaftar sebelumnya akan mendapatkan hak yang dapat dibatalkan. berhak mengajukan tindakan untuk dikembalikan ke register. Namun, jika sebelumnya diambil oleh pemilik sebelumnya.

### **E. Akta Penyerahan Dalam Rangka Peralihan Hak (Sertipikat)**

Bagian ini seperti halnya di Inggris, hanya sebagai perbandingan saja karena hal ini tidak dikenal dalam sistem pendaftaran hak di Indonesia yang berasaskan hukum adat yaitu kontan, tunai dan terang bahwa telah terjadi peralihan hak saat disahkannya akta jual belinya oleh PPAT, tidak diperlukan

---

*Act 1886 (SA) ss 69–70; Land Titles Act 1980 (Tas) s 40; Transfer of Land Act 1958 (Vic) s 42(1); Transfer of Land Act 1893 (WA) s 68.*

<sup>360</sup> *Frazer v Walker* [1967] 1 AC 569, 579, 584, 585 (Lord Wilberforce); *Breskvar v Wall* (1971) 126 CLR 376, 385 (Barwick CJ). The paramountcy provision provides statutory support for the immediate indefeasibility approach.

<sup>361</sup> Penelope Jane Carruthers, *The Australian Torrens system principle of immediate indefeasibility: Is it 'fit purpose' for the 21<sup>st</sup> century*, (Perth, Western Australia University, 2018), p.37.

<sup>362</sup> *Op.cip.*, 94-95.

lagi akta penyerahan notaris. Menurut penjelasan Hermanses,<sup>363</sup> *Register Book* peralihan hak atas tanah (terdaftar dalam *Register Book*) adalah berdasarkan akta penyerahan yang blangkonya sudah ditetapkan, memuat causa atas penyerahan tersebut, disampaikan bersama dengan sertifikatnya kepada pejabat pendaftaran hak atas tanah guna pendaftarannya. Kepastian hukum tanda tangan pemegang hak atas tanah atas kemampuannya sendiri di dalam akta penyerahan, disyaratkan legalisir oleh notaris/pejabat lain yang berwenang melegalisirnya. pejabat pendaftaran tanah sudah tidak memeriksa identitas dan persetujuan dari pihak (orang) yang mengalihkannya.

Adapun tata cara peralihan hak atas tanah oleh pejabat pendaftaran tanah terdiri 2 jenis sebagai berikut:<sup>364</sup>

1. Apabila peralihan haknya atas seluruh bidang tanah, maka pencatatannya dilakukan di dalam kedua sertifikatnya, baik di *Register Book* maupun di sertifikat yang diterima dari penerima hak, setelah itu sertifikat tersebut diserahkan kembali kepada penerima haknya.
2. Apabila peralihan haknya hanya atas sebagian bidang tanahnya saja, maka pendaftarannya dibuat sertifikat baru yang duserahkan kepada pihak penerima hak, sedangkan sertupikat lamanya diberikan catatan atas pengalihan sebagian tersebut, kemudian dikembalikan kepada pemegang hak atas tanah lamanya.

#### **F. Tenggang Waktu Peralihan Hak Menjadi Mutlak**

Terhadap terjadi peralihan hak atas tanah tersebut di atas, maka kepada para pihak/orang yang berkeberatan atas pendaftaran tersebut diberikan kesempatan menyampaikan catatan (*caveat keberatan*) kepada Kantor Pendaftaran Tanah setempat. Sanksinya apabila dalam tenggat waktu 21 hari pencatatan tersebut tidak disampaikan kepada pengadilan maka catatan keberatan tersebut hapus karena hukum dengan sendirinya.<sup>365</sup>

#### **G. Keistimewaan Sistem Torrens**

---

<sup>363</sup> Hermanses, (Mantan Menteri Agraria), *Pendaftaran Tanah di Indonesia, Diktat Kuliah Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah Semarang, 1966*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Arsip Perpustakaan-an, 1989), hal. 84.

<sup>364</sup> *Ibid.*

<sup>365</sup> *Ibid.*

### **1. Penerbitan Sertipikat Duplikat**

Bagian ini menjelaskan perbandingan persamaan dan sedikit perbedaannya dengan sistem buku tanah di Indonesia. Menurut I. Boer Harsono sebagai disalin oleh Hermanses,<sup>366</sup> keistimewaan Sistem Torrens dalam aspek epistemologinya yaitu menggunakan sistem penerbitan sertipikat kepada pemegang hak atas tanahnya, hal ini sebagai duplikat dari sertipikat dalam *Register Book*. Lebih lanjut dalam aspek aksiologinya, sistem *duplikatan* stelsel (sertipikat dupikat) mempunyai nilai manfaat sebagai berikut:

1. penelitian informasi dalam *Register Book* pada saat pendaftaran pengalihan hak atas tanah tidak dibutuhkan lagi, sehingga kegiatan layanan pendaftaran peralihannya dapat sederhana, mudah, lancar dan cepat;
2. akta penyerahan disampaikan bersamaan dengan sertipikatnya, berakibat pengalihan tersebut secara hukum telah dilaksanakan oleh dan atas nama kehendak diri sendiri pemegang hak yang terdaftar tersebut, tindakan ini bagi pejabat pendaftaran hak sudah memenuhi syarat.

Adapun dalam aspek ontologi, hakikatnya Sistem Torrens hanyalah sebagai suatu *endosemen* (pengesahan peralihan hak milik dengan penandatanganan dan cap pada sertipikatnya).

### **2. Keistimewaan Tiga Prinsip Sistem Torrens: Cermin, Tirai dan Asuransi**

Bagian ini memberikan inspirasi bagi sistem pendaftaran tanah di Indonesia. Pembebanan asuransi pada pendaftaran tanah bukan hanya di sistem publikasi positif, tetapi justru dalam sistem pendaftaran akta yang tentunya bersistem publikasi negatif. Adapun para ahli penyusun UU 5/1960 dengan menganalisis manajemen resiko yang salah satu, unsur utamanya adalah belum tersedianya peta pendaftaran tanah (peta desa lengkap), sehingga belum dimungkinnnya saat itu ditetapkan sebagai sistem publikasi positif. Bahkan PP 24 /1997 Pendaftaran Tanah menutup pengaturan prinsip asuransi tersebut sebagai dimaksud dalam Pasal 32 ayat 2 PP 24/1997 sebagai dimaksud dalam gambar skema di Sub.bab di awal.

---

<sup>366</sup> *Ibid.*, hal.85.

Menurut *Land Registration Act 2002*,<sup>367</sup> 3 (tiga) Prinsip Torrens sebagai prinsip dasar dari Hukum *Indefeasibile* (tidak dapat dikalahkan) yaitu terdiri:

1. *Mirror Principle* (Prinsip Cermin)

Adalah berprinsip bahwa daftar umum terutama *Register Book* dan juga termasuk peta kadaster mencerminkan kepentingan kepastian hukum terkait dengan tanah. Prinsip cermin menetapkan bahwa hasil pendaftaran tanah bisa mencerminkan fakta-fakta yang *up date* dari hak kepemilikan atas tanah secara akurat dan lengkap, baik pendaftaran pertama kali pemegang hak, peralihan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah, sewa menyewa tanah, atau tanah hasil perjanjian. Semua informasi tentang tanah mesti diinput ke dalam buku tanah, sertifikat tanah dan sistem *online* agar bisa diketahui oleh seluruh masyarakat yang mengaskesnya.

2. *Curtain Principle* (Prinsip Tirai/Gorden)

Adalah suatu situasi kondisi tentang keadaan seorang yang tidak tercatat namanya dalam daftar umum, maka pemerintah tidak bisa memaksa orang/pihak yang tercantum selaku pemegang hak atas tanah tersebut untuk disingkirkan atau tidak perlu menelusuri lagi siapa pemilik lama hak atas tanah tersebut yang sebenar-benarnya. Prinsip tirai menegaskan bahwa sebuah tirai (tabir) dipakai pada register untuk memberikan *trust* bagi pembeli (*purchaser*). Disini pihak pembeli tidak lagi perlu menyelidiki atau mencaricari dengan kembali riwayat kepemilikan/ penguasaan tanahnya di masa, hal ini seperti yang telah tergambar pada register dan kepemilikan tanah tidak perlu lagi dibuktikan dengan dokumen yang rumit.

3. *Insurance Principle* (Prinsip Asuransi)

Adalah informasi yang disajikan pada daftar umum dijamin kebenarannya oleh negara. Prinsip asuransi menegaskan mengenai penyediaan ganti rugi/jaminan atau kompensasi atau pada sistem pendaftaran hak bersistem

---

<sup>367</sup> *Land Registration Act 2002*, Great Britain, 2002; Hamilton, Jonnette Watson. *Introducing Conditional Immediate Indefeasibility: Section 170 (1) of the Land Titles ACT*. <http://ablawg.ca/2013/03/13/introducing-conditional-immediate-indefeasibility-section-1701-of-the-land-titles-act/>, 2013.



publikasi positif, hal ini salah satu pembeda dengan sistem publikasi negatif. Jika informasi di dalam register ternyata terbukti tidak benar tentang tanah yang didaftarkan (bersertipikat), maka pemerintah mesti melakukan pemberian ganti rugi/ kompensasi sebagai sarana jaminan bagi para pemilik tanah yang sudah dirugikan, disebabkan objek tanah miliknya sudah diterbitkan sertipikat menjadi milik orang/ pihak lain selaku pemegang hak atas tanahnya.

Prinsip cermin dan gorden (tirai) adalah memberikan jaminan kepastian keamanan hukum kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah dalam *Register Book*. Prinsip gorden/tirai, mengandung makna bahwa keberlakuan suatu kepentingan sebagai hak dalam mengerem atau memberikan batasan terhadap orang lain terhadap tanah miliknya, selaku pemegang hak atas tanah dalam *Register Book*. Menurut Hermanses,<sup>368</sup> Prinsip asuransi, apabila dikemudian hari ditemukan pemilik tanah yang sebenarnya berdasarkan putusan hakim yang mempunyai kekuatan tetap, maka pemerintah membayarkan asuransi ganti kerugian senilai harga pasar tanah tersebut sebagai jaminan ekonomi kepada pemilik tanah yang sebenarnya tersebut. Hal disebabkan haknya telah terdaftar dalam *Register Book* atas nama orang/pihak lain. Adapun dana asuransi tersebut bersumber dari iuran dari pemohon layanan pada waktu pendaftaran sesuatu hak atas tanah, sebesar 1/5 % dari harga tanahnya sebagai dijelaskan di atas.

#### **5.4 Perkembangan Keberadaan Penerapan Asuransi Pertanahan diDunia**

Dikutip dari UU No.2 Th.1992 tentang Perasuransian, dicabut dan diganti dengan UU 40/2014, definisi asuransi Asuransi adalah perjanjian antara dua belah pihak, antara perusahaan asuransi dan pemegang polisnya, menjadi landasan bagi penerimaan premi dari perusahaan asuransi selaku kompensasi untuk:

- a. Pemberian penggantian kepada pihak tertanggung atau pihak pemegang polis disebabkan adanya kerugian, kerusakan,

---

<sup>368</sup> Hermanses, *loc.cit*, hal.83.

- biaya yang timbul, kehilangan keuntungan, atau pertanggung jawaban hukum kepada pihak ketiga, mungkin diderita oleh pihak tertanggung atau pihak pemegang polisnya disebabkan terjadinya suatu kejadian atau peristiwa yang tidak pasti; atau
- b. pemberian pembayaran yang dilandaskan pada meninggalnya pihak tertanggung atau pihak pembayaran yang dilandaskan pada hidupnya pihak tertanggung dengan manfaat yang besarnya sudah ditetapkan dan/atau dilandaskan pada hasil pengelolaan dana.<sup>369</sup>

Menurut Economic Commission for Europe-Geneva,<sup>370</sup> title insurance, secara ontologi pada awal pertama kalinya diciptakan di Negara Amerika Serikat. Mengapa? hal ini disebabkan negara tersebut pada umumnya pendaftaran tanahnya dengan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*). Berakibat kepada pihak pemegang haknya dapat sekonyong-konyong kehilangan hak atas tanahnya. Sebagai dimaksudkan dalam *Land Administration Guidelines with Special Reference to Countries in Transition*. Adapun 11 negara bagian Amerika Serikat yang masih menganut sistem pendaftaran hak antara lain: Iowa, Minnesota, Massachusetts, Colorado, Hawaii, New York, North Carolina, Ohio, Washington, Illinois (Cook County) dan Georgia. Selain negara-negara bagian tersebut masih menganut sistem pendaftaran akta.<sup>371</sup>

Guna menutupi atas risiko dari kehilangan hak atas tanahnya,<sup>372</sup> maka dibentuklah perusahaan title insurance. Perusahaannya adalah *The Law Property Assurance and Trust Society*, perusahaan asuransi pertama kali yang menutupi risiko title insurance. Perusahaan ini didirikan di Pennsylvania pada Tahun 1853. *Title Insurance* yaitu bentuk jaminan asuransi terutama ditemukan di Amerika Serikat yang menjamin terhadap kerugian finansial dari cacat atas hak untuk real

<sup>369</sup> UU No.40 Th.2014 tentang Perasuransian.

<sup>370</sup> Economic Commission for Europe-Geneva, "*Land Administration Guidelines with Special Reference to Countries in Transition*", (New York-Geneva: United Nations, 1996), p.16.

<sup>371</sup> Trevor Mills, "*A case for Torrens's system of Title Registration*", Makalah yang disampaikan pada Seminar yang diselenggarakan oleh International School of Business, University of South Australia, (Kuala Lumpur: 26-30 Januari 1999).

<sup>372</sup> *Ibid.*

properti dan dari ketidak absahan atau unenforceability pinjaman hipotek. Title insurance merupakan produk yang dikembangkan di Amerika Serikat sebagai akibat dari kekurangan komparatif terhadap catatan tanah di negara itu. Hal ini dimaksudkan untuk melindungi pemilik atau kepentingan keuangan pemberi pinjaman dalam properti riil terhadap kerugian yang disebabkan oleh cacat hak, hak gadai atau hal-hal lainnya. Asuransi tanah yang akan memberikan ganti rugi kepada pemegang hak yang sebenarnya, atau mengganti bertanggung untuk kerugian keuangan aktual yang terjadi, sampai dengan jumlah dolar asuransi yang disediakan.

Asuransi tanah berbeda dalam beberapa hal dari jenis asuransi lainnya. Umumnya asuransi yang ada berupa kontrak pemberian ganti rugi atau jaminan terhadap pihak lain terhadap jenis tertentu yang mungkin akan terjadi (seperti kecelakaan atau kematian) di masa mendatang, asuransi tanah umumnya menjamin terhadap kerugian yang disebabkan oleh masalah hak yang memiliki sumber peristiwa atau riwayat tanah di masa lalu. Hal ini yang sering mengakibatkan cacat atas hak atas tanah atau penghapusan keterangan/data riwayat tanah yang merugikan sebelum transaksi tanah terjadi.<sup>373</sup> Perusahaan asuransi tanah berusaha untuk mencari catatan publik untuk mengembangkan dan mendokumentasikan riwayat tanah dan untuk mendeteksi klaim dikenal terhadap cacat administrasi yang mungkin ada. Jika hak gadai atau sitaan ditemukan, perusahaan asuransi mungkin mengharuskan langkah harus diambil untuk menghilangkan mereka (misalnya, mendapatkan rilis hipotek tua atau akta kepercayaan yang telah lunas, atau membutuhkan imbalannya, atau hak gadai disengaja memuaskan seperti abstrak penghakiman dan hak gadai pajak) sebelum memberikan jaminan asuransi.<sup>374</sup>

Title insurance dalam perkembangannya sudah berlaku di banyak negara, seperti Kanada, Australia, Inggris, Irlandia, Mexico, Selandia Baru, China, Korea dan negara-negara Eropa lainnya. Di Eropa, terutama Tengah dan Timur Eropa (CEE), permintaan untuk pemberian asuransi tanah telah meningkat seiring

---

<sup>373</sup> *Ibid.*

<sup>374</sup> *Ibid.*

dengan pertumbuhan dan kecanggihan lintas batas transaksi real estate. Menurut Survei oleh Jones Lang LaSalle, aliran investasi lintas batas di Eropa mencapai U46 miliar pada tahun 2004.<sup>375</sup>

Jika dilihat dari negara-negara yang sudah menerapkan title insurance tersebut, ternyata title insurance tidak saja berlaku bagi negara yang menganut sistem pendaftaran akta tetapi juga berlaku di negara-negara yang menganut sistem pendaftaran hak, seperti Inggris, Australia dan sebagainya. Menurut Alan Hatrstein,<sup>376</sup> Di Australia, Asuransi hak milik yaitu asuransi khusus dirancang untuk memberi perlindungan bagi pihak pembeli rumah dari berbagai risiko yang mempengaruhi hak milik. Asuransi hak milik era kini yaitu satu-satunya metode untuk mencapai perlindungan paling komprehensif terhadap risiko yang dapat mempengaruhi kepemilikan sah properti seseorang dan menempati dan menggunakan tanah, dan itu baik untuk seluruh periode kepemilikan rumah Anda. Era kini, hanya ada 2 pemberi jasa layanan asuransi judul yang di Australia yaitu First Title dan Stewart Title Limited, sehingga dapat dengan mudah membandingkan nilai mereka untuk rumah, properti strata titled, properti pedesaan dan tanah, yang hampir mirip mendekati sama.

Berkaitan dengan materi ini maka diperlukan penelitian khusus tersendiri agar dapat dianalisis baik dalam aspek ontologi, epistemologi dan aksiologinya dengan pemikiran yang mendasar, menyeluruh dan mengelimir unsur spekulatifnya.

#### **5.4.1 Perbandingan Beberapa Negara Yang Menerapkan dan Tidak Menerapkan Asuransi Pertanahan**

Bagian ini sebagian telah dibahas pad BAB II, sedangkan pada bagian ini lebih spesifik dipilih antar beberapa negara penyelenggara sistem publikasi positif dibagi ke dalam 2 golongan sebagai berikut:

##### **A. Negara Yang Menerapkan Asuransi**

---

<sup>375</sup> Jean-Bernard Wurm, *How US-Style Title Insurance Is Transforming Risk Management In European Real Estate Markets*, (US::Managing Director, LandAmerica (Europe),

<sup>376</sup> Alan Harstein, *Title Insurance: How it works, what it covers*, (Australian: article, NerdWallet, Inc.,2023)

Negara pendaftaran tanah bersistem positif yang menerapkan asuransi, antara lain:

1. Australia;

Australia sebagai telah dijelaskan di atas. Adapun substansinya adalah sistem pendaftaran tanahnya bersistem publikasi positif yang dikenal dengan istilah sistem Torrens dari sang penemunya, diatur dalam Land Titles Act 1925.

2. Inggris;

Inggris sebagai juga telah diterangkan di atas, hukum pertanahan berlandaskan Sistem Hukum Anglo-Saxon adalah suatu sistem hukum yang dilandaskan pada hukum yurisprudensi dengan konsepnya feodal. Konsep feodal memutuskan bahwa seluruh tanah sebagai milik raja dan tidak ada pihak/orang lain yang memiliki tanah. Kepada mereka yang memperoleh penguasaan tanah dari raja tersebut, diwajibkan membayar bagian tertentu yaitu sebagian (setengah atau sepertiga bagiannya) dari hasil tanahnya kepada sanga raja, terutama atas tanah-tanah pertanian.

Menurut Bappenas,<sup>377</sup> penguasaan atas tanah atau pendaftaran hak atas tanah raja dikelola oleh lembaga pertanahan *Land Registry*. *Land Registry* adalah suatu lembaga pemerintah non-kementerian yang dibentuk sejak Tahun 1862. Tugas *Land Registry* yaitu melakukan pendaftaran kepemilikan (pensertipikatan) atas tanah dan properti di Inggris dan Wales. Land Registry diketuai oleh *Chief Executive* dan *Chief Land Registrar* yang bertanggung jawab kepada *Secretary of State for Business Innovation and Skills* (Menteri Inovasi dan Keahlian Bisnis).

*Land Registry* mempunyai pegawai sejumlah 4.357 orang/per 1 September 2015, terdiri dari 3.900 personil yang *full-time* dan 457 personil yang bersifat paruh waktu. Banyaknya jumlah personil pertanahan tersebut sebagai indikator terpenuhinya kepuasan pelanggan atas kualitas *public service*, hingga 94% (pada Tahun 2014 dan 2015. Di samping itu, sebagian besar kegiatan layanan pendaftaran tanah yang diterima pada hari tersebut terselesaikan dalam durasi waktu 12 hari, sebagian lainnya juga terselesaikan pada hari durasi waktu

---

<sup>377</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, *Kajian Persiapan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif Di Indonesia*, (Jakarta: Kemen.PPN/Bappenas, Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan, 2016), hal. 16.

yang sama sejak diterimanya pendaftarannya dengan kualitas yang cukup memuaskan pelanggannya.<sup>378</sup>

Faktor penunjang penyelenggaraan tugas *land registry* ini terletak pada keberhasilan pengelolaan survei dan pemetaannya. Penyelenggaraan survei dan pemetaan di Inggris dilakukan dengan profesional oleh *Royal Institution of Chartered Surveyors* (RICS). RICS sebagai badan profesional yang eksistensinya sudah diakui secara global. Mekanisme kerjanya RICS dilandaskan pada lima asas profesionalisme adalah pertama, mematuhi standar operasional prosedur dan persyaratan pendaftaran, kedua, menerima dengan baik kehadiran dari pengawasan eksternal, ketiga, mengutamakan kepentingan pelanggan di atas kepentingan pribadi, ke-empat, mematuhi kode etik dan standar profesional, kelima, serta berkomitmen dalam *learning by the way* (pembelajaran seumur hidup) dan ber kompetensi profesional. Mengikuti era kekinian, sistem pendaftaran hak dan pemeliharaan data pendaftaran tanahnya di Inggris juga sudah dikelola sistem online, bersistem *electronic conveyancing*.<sup>379</sup>

### 3. Hongkong;

Sejak Tahun 2009 sistem pendaftaran tanahnya melakukan perubahan dari sistem publikasi negatif menjadi sistem publikasi positif. Cara perlindungan hak atas tanahnya, diterapkannya *title insurance* yaitu asuransi hak yang bernilai manfaat mengatasi atau memperkecil faktor resiko atas kemungkinan terjadinya kehilangan hak atas tanahnya.<sup>380</sup>

### 4. Kanada<sup>381</sup>

Sistem pendaftaran tanah Negara Kanada dilandaskan pada Indian Land Register yang dibentuk di bawah Indian Act. Sistem pendaftaran tanahnya menyatukan 2 sistem yaitu hukum adat dan informal kepemilikan tanahnya. Lebih lanjut, berkaitan dengan urusan penyelesaian sengketa tanah mesti selaras dengan adat istiadat dan atau budaya setempat.

---

<sup>378</sup> *Ibid*

<sup>379</sup> *Ibid.*

<sup>380</sup> Indiraharti, Novina S. *Tinjauan Mengenai Title Insurance di Hongkong. Jurnal Hukum*, 6, 2009) hal. 52 – 69.

<sup>381</sup> *Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development*, (Canada: 2013).

Selain itu, pencatatan pendaftaran tanah di Kanada mesti memuat materi tentang sertifikat kepemilikan hak atas tanah, surat keterangan kegiatan layanan, dan kegiatan transaksi-transaksi lainnya (dimuat dalam Pasal 21 Indian Act).

Era ini, sistem pendaftaran tanah di Negara Kanada sudah memanfaatkan sistem *online* yang dikenal dengan istilah *Indian Land Registry System* (ILRS). ILRS dibentuk untuk memberikan jaminan kepercayaan bagi para pemegang hak atas tanah di Canada. ILRS yaitu pedoman serangkaian satuan operasional prosedur interaksi yang dirancang guna mengatur pendaftaran hak atas tanah, adanya keberatan atas pendaftaran tanah, dan info keberatan berkaitan dengan kepentingan dalam tanah cadangan. ILRS yaitu sarana penyimpanan dokumen, namun tidak menjamin keabsahan validasi dokumen hak atas tanah yang diajukan di dalamnya. ILRS berbasis web dan semua dokumen pertanahan dapat diakses secara *online*.

#### 5. Austria

Republik Austria di Eropa Tengah dalam rangka menyelenggarakan pendaftaran tanah sistem publikasi positif, sampai dengan memanfaatkan *web-portal* sebagai *e-geodata* untuk sistem pendaftaran tanahnya ditempuh durasi waktu 191 tahun. Kegiatan yang dikerjakan oleh Pemerintah Austria antara lain: pelaksanaan “*Stabile Cadastre*” (1817-1861); memperkenalkan sistem pendaftaran tanah (1871); mengkolerasikan antara kadaster dengan pendaftaran tanah (1883); penetapan *Surveying Act* (pembuatan peta dasar) (1969); penyusunan basis data perumahan (1985); pembuatan peta pendaftaran tanah secara digital (1989-2003); memperkenalkan teknologi GIS untuk pembuatan peta pertanahan (1996); dan penyusunan sistem pendaftaran tanah berbasis web, yaitu *e-geodata* Austria yang dapat diakses melalui [www.bev.gv.at](http://www.bev.gv.at) (2008). Sistem pendaftaran tanah di Austria sudah direlisasikan 100% dalam sarana digital dan format GIS (*Geographical Information System*).

Adapun analisis berdasarkan penjelasan-penjelasan hal tersebut, bahwa dalam rangka penyelenggaraan prinsip cermin, tirai dan asuransi. Guna terpenuhinya hal tersebut, maka mesti didukung kualitas basis data pendaftaran tanah atau kadaster dengan layanan prima yang prima dengan menggunakan

kemajuan teknologi. Khususnya teknologi informasi (e-ekonomi/digitalisasi) dan sebagai dasar Negara menjamin kebenaran basis data atau bahkan sudah berfungsi sebagai informasi yang menjamin kepastian hukum.

#### **5.4.2 Negara Yang Tidak Menerapkan Asuransi dan Resikonya**

Malaysia, sistem pendaftaran tanah diatur di dalam National Land Code. Implementasi sistem publikasi positifnya sudah diselenggarakan sejak tahun 1965, sekaligus memberlakukan prinsip-prinsip Hukum Islam dan Hukum Adat. Hanya menerapkan dua prinsip Torrens yaitu prinsip cermin dan tirai, sedangkan prinsip asuransinya tidak digunakan karena dinilai dapat membebankan perekonomian negara.<sup>382</sup>

Malaysia tidak menerapkan prinsip asuransi,<sup>383</sup> tidak semua negara pendaftaran sistem publikasi positif sudah menilai urgensinya masalah sistem keamanan ekonomi pertanahan. Malaysia termasuk salah satu negara yang tidak menerima ketentuan sistem keamanan ekonomi disebabkan alasan penolakan prinsip asuransi Torrens yang tidak dijelaskan.

Adapun tidak dapat diingkari memang kedua prinsip Torrens (cermin dan tirai) sudah cukup memadai untuk mewujudkan konsep indefeasibility of title. hal ini adalah sebagai jaminan otoritas negara yaitu tidak ada yang berhak memungkiri atas hak-hak kepemilikan tanah sepanjang orang/pihak tersebut yaitu sebagai pemilik terdaftar.

Selanjutnya, eksistensi imunitas dari masalah ketidakmungkinan *title* yang disebutkan sebelumnya tersebut tidaklah mutlak, khususnya saat melibatkan tindak pidana berupa penipuan, pemalsuan, representasi yang salah, dan

---

<sup>382</sup> Wu, Richard dan Kepli, Mohd Yazid B. Z., *Implementation of Land Title Registration System in Malaysia: Lessons for Hong Kong*, (Malaysia: *Malayan Law Journal Articles*, 1, 2011), hal.1 – 8.

<sup>383</sup> Siti Radiaton Adawiyah Binti Zakaria, & Hussin, K. B. (2013). *Recognition of the Economic Security in the Form of Assurance Fund as a Protection to Landowners and the Economic Stimulator in Malaysia*. (China-USA Business Review, 12(08)), 768–774. <https://doi.org/10.17265/1537-1514/2013.08.005>;

Siti Radiaton Adawiyah Binti Zakaria, *Pengakuan Jaminan Ekonomi Dalam Bentuk Dana Jaminan Sebagai Perlindungan kepada Pemilik Tanah dan Stimulator Ekonomi*, (Malaysia, 81310 Skudai Johor, Departemen Administrasi dan Pengembangan Pertanahan, Fakultas Geoinformasi dan Real Estat, Universiti Teknologi Malaysia, E-mail: adawiyahzakaria@gmail.com.,2013), hal.29.



kepemilikan nihil. Berakibat, para pemilik tanah menanggung risiko atas kehilangan hak milik atas tanahnya dan hak-hak mereka lainnya atas tanah. Hal ini disebabkan dalam sistem administrasi pertanahan Malaysia memang tidak memberikan jaminan kepastian keamanan ekonomi yaitu perlindungan dari aspek ekonomi, berakibat terjadi risiko kerugian yang ditimbulkan bagi pemilik tanah tidak dijamin/diganti rugi oleh pihak Otoritas Negara walaupun perampasan dan kehilangan hak milik itu disebabkan oleh kesalahan/kelalaian dari pejabat pemerintah.<sup>384</sup>

### **5.5 Kebijakan Politik Hukum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif**

Adapun dalam rangka membantu mengarahkan kebijaksanaan politik hukum tentang pendaftaran tanah sistematis lengkap dalam rangka pendaftaran tanah sistem publikasi positif, maka memanfaatkan pendekatan karakteristik hukum menindas dan hukum otonom oleh Nonet dan Selznick. Mereka menganalisis hubungan hukum dan penindasan dalam bukunya berjudul *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*.<sup>385</sup> Pemerintah memasuki ke dalam pola kekuasaan bersifat menindas melalui hukum berkaitan erat dengan isu tentang miskinnya sumber daya alam pada jajaran elit pemerintahnya. Pemanfaatan kekuatan kekuasaan menindas adalah berada pada rakyat yang masih pada tahapan penyusunan tatanan politik yang tertentu. Faktor penyebab hal ini disebabkan tatanan hukum masih tergantung pada situasi kondisi status quo. Tatanan hukum tidak mungkin ada eksistensinya, apabila tidak sangat terkait pada suatu tatanan tertentu yang menjadi sebab hukum mendayagunakan kekuasaan.

Menurut Satjipto Rahardjo,<sup>386</sup> Pihak penguasa dengan berlabel baju otoritas, berwenang sah menuntut kepada rakyatnya untuk mematuhi kekuasaannya. Pemanfaatan kekuasaannya itu menciptakan karakter hukum yang

---

<sup>384</sup> *Ibid.*

<sup>385</sup> Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, (New York: Harper and Row, 1978), h. 16.

<sup>386</sup> Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Sinar Baru, 1985), h. 76.

bertipe menindas atau berkarakter hukum bertipe otonom. Hal ini disebabkan tergantung dari tahapan penyusunan politik rakyatnya. Menurut Mahfud,<sup>387</sup> rakyat dari negara yang baru dilahirkan mesti menampilkan dan membuktikan bisa mengendalikan situasi dan kondisi keadaan tersebut kepada para anggotanya atau melahirkan ketertiban. Tujuan yang utama, mesti dicapai oleh rakyat suatu negara selaku janji politik yaitu ketertiban. Negara yang baru lebih mengedepankan tujuan ini, tentu berakibat berfokus tentang isi dan substansinya dari pada prosedur atau cara-cara dalam rangka menggapai substansinya.

Lebih lanjut, situasi dan kondisi dari keadaan tersebut akan menjadi berubah, apabila tujuan-tujuan yang mendasar secara perlahan sudah tercapai. Berakibat pada akhirnya, hukum akan berjalan terpisah dari politik yang selama ini mempengaruhinya yaitu hukum menjadi sub sistem yang lebih otonom keberadaannya. Ciri utama pada hukum yang otonom yaitu rakyatnya terikat dengan kokoh pada prosedur sehingga para elit penguasanya berakibat tidak lagi bisa seenaknya memanfaatkan kekuasaan. Mengapa? karena ada janji rakyatnya untuk menyelenggarakan kekuasaan berdasarkan tata cara prosedurnya.<sup>388</sup>

Adapun untuk memberikan arah atau pedoman kebijaksanaan politik hukum PTSL dalam rangka pendaftaran tanah sistem publikasi positif, maka dengan berpedoman pendekatan unsur-unsur karakteristik model hukum otonom. Pertama, unsur tujuan hukumnya yaitu keabsahan (bukan semata ketertiban seperti pada hukum menindas). Kedua, unsur legitimasinya yaitu penegakkan terhadap prosedurnya (bukan mempertahankan sosial *raison d'etaat* seperti pada hukum menindas). Ketiga, unsur regulasinya yaitu bersifat sangat rinci, mengikat pihak pembuat regulasi dan pihak yang diatur (bukan bersifat umum, rinci namun mengikat pihak pembuat regulasinya lemah seperti pada hukum menindas). Karakteristik keempat, unsur penalarannya (akal budi) yaitu bersifat mengikatkan diri dengan ketat bagi otoritas hukum, peka formalitas dan legalisme (bukan bersifat *ad hoc* hanya berdasarkan kebutuhan tertentu dan

---

<sup>387</sup> Moh. Mahmud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT. Pustaka LP3ES Indonesia, Cetakan Kedua, 2001), h. 21-22.

<sup>388</sup> Satjipto Rahardjo, *op.cit.*, h. 78.

partikularistik seperti pada hukum menindas). Karakteristik kelima, unsur diskresinya dibatasi dengan regulas-regulasi dan pelimpahan wewenang sangat dibatasi (tidak bersifat merata dan oportunistik seperti pada hukum menindas). Karakteristik keenam, unsur pemaksaan; ruang lingkungannya diawasi oleh pembatas-pembatas hukum ( tidak bersifat luas seperti pada hukum menindas). Karakteristik ketujuh, unsur moralitasnya bersifat kelembagaan, diikat pemikiran integritas dan proses hukum. (bukan moralitasnya bersifat komunal, hukum dan pemaksaan seperti pada hukum menindas). Karakteristik kedelapan, berkaitan politiknya, berupa hukum terbebas dari politik, adanya pemisahan kekuasaan (bukan terjadi hukum ditundukkan pada politik penguasa seperti pada hukum menindas). Karakteristik kesembilan, unsur harapan kepatuhannya berdasarkan regulasi yang sah, menguji keabsahan UU dan peraturan di bawahnya (bukan tidak bersyarat, jika tidak patuh diasumsikan melanggar seperti pada hukum menindas). Karakteristik kesepuluh, unsur partisipasinya dibatasi dengan prosedurnya, timbul kritik hukum (tidak semata tunduk patuh dan kritik diasumsikan tidak loyal seperti pada hukum menindas).

Mengingat skala prioritas proses bisnis adalah mengejar target kuantitas percepatan pensertipikatan tanah, proses bisnis perpetaannya kurang ideal tidak seperti Perpetaan Desa Lengkap PP 10/1961 terlebih dahulu. Hal ini dilakukan bersamaan sehingga tidak cukup waktu dan sumber daya manusia mengontrol kualitasnya anomali perpetaannya yang berkepastian hukum dan juga hasilnya dari data yuridisnya.

Isu spekulatif kualitas perpetaan desa pendaftaran tanah lengkap, semakin bertambahnya lagi beban % prosentase atas residu produk sertipikat (Kluster K 4) sebelum Program PTSL. Bahkan terindikasinya belum terpetakan dengan baik atau bahkan ada juga yang sama sekali belum terpetakan. Berkaitan dengan hal tersebut dilandasi lagi kebijakan dari Pemerintah yang berbasis produk hukum akhir yaitu sertipikat, bukan produk perpetaan desa lengkap terlebih dahulu. Solusinya maka penelitian ini meneliti PTSL sebagai landasan Deklarasi Kota/Kabupaten Lengkap sebagai indikator kualitas data pendaftaran tanah berbasis desa demi desa/kelurahan, lalu kecamatan demi kecamatan, sampai

dengan kabupaten/kota lengkap yang berkoheren menjamin kepastian hukum.

Negara menjamin kebenaran informasi basis data pendaftaran tanah/pertanahan dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif. Pertanyaan ruang lingkup ontologi, mengapa?. Hal ini disebabkan sistem pendaftaran tanah di Indonesia berlandaskan Pasal 19 UU 5/1960 UUPA yaitu sistem pendaftaran hak, umumnya di dunia memakai sistem publikasi positif maka produk sertipikat hak atas tanahnya berkekuatan hukum mutlak. Pasal 19 UU 5/1960 menganut sistem publikasi negatif berunsur positif, keberadaan sertipikat berkekuatan hukum kuat (namun tidak mutlak). Keberadaannya masih berunsur spekulatif dapat beresiko dipermasalahkan oleh pihak lain termasuk kepada pemegang hak atas terakhir beritikad baik yang bahkan tidak tahu menahu gugatan atau tuntutan perkaranya. Solusinya maka diperlukan perubahan menjadi pendaftaran bersistem publikasi positif.\

Berdasarkan uraian analisis-analisis dari semua Bab-bab terdahulu, maka kebijaksanaan politik hukum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif adalah sebagai berikut. Pertama, analisis dalam aspek ontologisnya, bahwa hakikat keberadaan sistem pendaftaran tanah Indonesia berdasarkan Pasal 19 ayat 2 huruf b UU 5/1960 UUPA adalah sistem pendaftaran hak, sistem ini pada umumnya di dunia bersistem publikasi positif. Hal ini disebabkan di dalam sistem pendaftaran hak terdapat wadah untuk *record* (penyimpanan) informasi dari hak yang didaftar (*registration of titles*), baik pendaftaran hak pertama kali (pensertipikatan kepada pemegang hak atas tanah pertama dan pemeliharaan data (peralihan hak dan pembebanan hak dan pemecahan/pemisahan hak dan pembuatan hukum lainnya. Sistem pendaftaran hak di Indonesia, seperti halnya Sistem Torrens yang menjadi acuan sistem publikasinya dengan sistem Buku Tanah adalah menganut berdasarkan Sistem *Grundbuch* (Buku Tanah) pada Sistem Jerman.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia adalah sistem pendaftaran hak. Saat ini era layanan elektronik dengan sarana Kegiatan Kantor Pertanahan (KKP) terus dioptimalkan, seperti di negara-negara yang telah maju dan modern layanannya tersebut di atas, apalagi setelah diintegrasikan dengan Program

PTSL, sehingga secara konsepnya sudah kokoh, sehingga tidak perlu lagi dilakukan pembahasan perbandingan sistem pendaftaran tanahnya baik dengan Sistem Jerman dan Sistem Torrens.

Dilandasi bahwa hukum agraria di Indonesia berdasarkan Pasal 5 UU 5/1960 adalah hukum adat. Hal ini menyebabkan hakikat keberadaannya berbeda, antara asas hukum tanah di Indonesia berasaskan Pemisahan Horizontal, sedangkan di Sistem Jerman dan Torrens atau bahkan di Eropa berasas *Accessie* (Pelekatan Vertikal). Asas dalam pemindahan hak atau jual beli dalam hukum adat kita adalah kontan, tunai dan terang<sup>389</sup>, kapan saat terjadi pemindahan hak atas adalah saat dilakukan pembuatan akta jual beli oleh para pihak penjual dan pembeli, disahkan oleh pejabat yang berwenang, dalam hal ini PPAT. Adapun di Eropa disamping berdasarkan akta pemindahan hak juga masih diperlukan akta transportasi (penyerahan).

Kedua, dalam aspek epistemologinya, bahwa sesuai judul disertasi ini adalah PTSL dalam rangka Pendaftaran Tanah Publikasi Positif. Mengandung makna, Negara menjamin kebenaran basis data pendaftaran tanah (pertanahan). Hal ini berkoherensi dengan menjamin kepastian hukum. Pertanyaannya Bagaimana cara memperoleh?. Guna menjawab pertanyaan tersebut, maka berpedoman Surat Edaran Menteri ATR/Kepala BPN Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN RI No.285/SK-OT.01/III/ 2024 Tgl. 19 Maret 2024 tentang Penunjukan Kantor Pertanahan Prioritas Dalam Program Kabupaten/Kota Lengkap, Penerbitan Dokumen Elektronik dan Wilayah Bebas dari Korupsi (sebagai terlampir). Terdiri dari 24 Kanwil BPN Propinsi dengan 90 Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten, lalu menjadi 104 Berdasarkan Laporan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota Tanggal 22-24 April 2024.<sup>390</sup> Namun berdasarkan

---

<sup>389</sup> Boedi Harsono, *HUKUM AGRARIA INDONESIA, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djembatan, cetakan ke-12, edisi revisi, 2008), hal.77.

<sup>390</sup> Kementerian ATR/BPN, *Laporan Mingguan Progres Penerbitan Dokumen Elektronik 22-26 April 2024*, (Jakarta: Kementerian ATR/BPN, 2024).

Laporan Khusus Deklarasi Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota Tanggal 29 April 2024, baru 15 Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota Lengkap.<sup>391</sup>

Adapun untuk melaksanakan kegiatan mempercepat Kabupaten.Kota Lengkap harus memenuhi kesiapan data spasialnya untuk menuju Kabupaten/Kota Lengkap. Penerbitan sertipikat elektroniknya melalui sistem elektronik pada tiga kegiatan, mempertimbangkan sumber daya pendukungnya di kantor pertanahannya sebagai dimaksud dalam Keputusan Menteri tersebut. Pertama, kegiatan layanan pendaftaran tanah pertama kali, hal ini sangat terkait sekali dengan program PTSL. Kedua, kegiatan layanan pemeliharaan data pendaftaran tanahnya. Ketiga, kegiatan alih media.

Tindak lanjut Keputusan Menteri tersebut di atas, diterbitkan Surat Dirjen. Survey dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang Kementerian ATR/BPN Tanggal 13 Maret 2024, No. B/UK.03.01/61-300/III/2024, Hal: Tahapan Mewujudkan Kota/ Kabupaten Lengkap dan Kegiatan Pelayanan Pasca Penetapan Kota/ Kabupaten Lengkap dari Aspek Spasial. Adapun empat persyaratan Kota/Kabupaten Lengkap Secara Spasial. Pertama, Tidak ada lagi Buku Tanah Kualitas: KW4, KW5 dan KW6; atau perpetaan atas Buku Tanah Kualitas: KW4, KW5 dan KW6 tersebut sudah dilakukan dengan optimal. Kedua, tidak ada lagi bidang anomali, yaitu objek bidang tanahnya tidak terletak pada posisi yang sebenarnya; atau objek bidang tanah statusnya tidak berfungsi lagi dalam tata usaha pendaftaran tanahnya. Ketiga, Semua objek bidang tanahnya berada dalam 1 (satu) wilayah Kota/Kabupaten sudah terpetakan ke dalam Peta Pendaftaran. Keempat, tidak ada lagi masalah antar bidang-bidang tanah yang terjadi gap dan overlap. Keempat hal tersebut memperhatikan Petunjuk Teknis Pengumpulan Data Fisik Terintegrasi PTSL 2023 dan 2024.

Adapun analisis yang ketiga yaitu dalam aspek aksiologinya. Informasi Deklarasi Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota Lengkap ini, bermanfaat sebagai indikator Negara sudah sanggup menjamin kebenaran basis data pendaftaran tanah (pertanahan). Indikator inipun guna menjawab Isu Hukum Utama PTSL

---

<sup>391</sup> Kementerian ATR/BPN, Laporan Mingguan Progres Penerbitan Dokumen Elektronik 29 April 2024, (Jakarta: Kementerian ATR/BPN, 2024).

yaitu belum sepenuhnya menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah.

Apa kualitas basis data pendaftaran tanah (pertanahan) saat ini telah memenuhi persyaratan Negara menjamin kepastian kebenaran basis data pendaftaran tanah (pertanahan) ?. Seharusnya dengan 15 Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang telah mendeklarasikan dirinya menjadi lengkap sudah dapat sebagai objek PTSL dalam rangka Pendaftaran Tanah Publikasi Positif. Mengapa? karena mengingat juga di negara-negara maju pendaftaran tanah atau kadaster termasuk di negara-negara pelopor untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah sistem publikasi positif sejak era Abad ke 20, bahkan pada era Abad ke-19 belum pada era kemajuan teknologi sumber daya alat survey dan pemetaan yang canggih dan teknologi informasi, layanan elektronik (digital).

Apabila PTSL melalui Deklarasi Kota/Kabupaten Lengkap telah berhasil sebagai indikator politik hukum Negara menjamin sepenuhnya kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah, maka mulai melangkah memasuki analisis dalam rangka politik hukum merivisi Pasal 19 ayat 2 huruf c UU 5/1960 UUPA yaitu pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Mengapa?. Adapun analisis berkaitan masalah ini telah dikemukakan pada Bab-bab sebelumnya, antara lain hal ini yaitu sesuai Penjelasan Umum PP 24/1997 berkaitan Pasal 19 ayat 2 huruf c tersebut adalah pendaftaran sistem publikasi negatif berunsur positif. Hal ini berakibat apabila ada bukti lain berdasarkan putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap terhadap penerbitan sertipikat tersebut, maka sertipikat tersebut masih dapat dibatalkan, sehingga kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah tidak dapat mendapat perlindungan hukum. Apalagi jika kepemilikan hak atas tanah terjadi perubahan hak dan pemegang hak atas tanah terakhir tidak tahu menahu permasalahan hukum kasus pertanahannya. Faktor penyebab kasus pertanahan ada pada pemegang hak atas tanah sebelum atau sebelum-sebelumnya.

Adapun untuk menjawab pertanyaan revisi Pasal 19 ayat 2 huruf c UU 5/1960 UUPA. Berkaitan dengan permasalahan tersebut, memperhatikan

pendapat Hanstad,<sup>392</sup> para ahli pada umumnya menyetujui bahwa berbagai macam sistem pendaftaran tanah adalah sebagai elemen utama untuk perkembangan ekonomi pasar. Tanah adalah sumber daya mendasar yang paling efektif dalam aspek aksiologi dalam penggunaan dan dipertukarkan saat hak atas tanah sudah teregister (bersertipikat). Dalam upaya men-*design* sistem pendaftaran tanah yang baru. Secara tinjauan pendekatan epistemologi, ada beberapa hal utama yang mesti dilaksanakan guna mendapatkan keberhasilan dalam implementasi sistem pendaftaran tanah yang baru.

Adapun, dalam rangka mewujudkan keberhasilan politik hukum PTSL dalam rangka perubahan pendaftaran tanah sistem negatif berunsur positif, menjadi pendaftaran tanah sistem publikasi positif menuju pendekatan optimal di Indonesia, maka diperlukan langkah-langkah keberhasilan seperti yang disampaikan para ahli pendaftaran tanah atau kadaster di dunia oleh Hanstad tersebut, antara lain sebagai berikut.<sup>393</sup>

1. Pemilik tanah (hak milik adat), pihak penguasaan fisik beritikad baik atas tanah negara dan orang lain yang beritikad baik berkaitan dengan tanah mesti secara umum memahami dan men-support pengenalan dari sistem pendaftaran tanah yang baru. Sebelum men-*design* sistem pendaftaran tanah yang baru, maka warga masyarakat mesti terlebih dulu mendapatkan sosialisasi dari pihak pemerintah. Pada sosialisasi tersebut anggota masyarakat perlu mengetahui bahkan memahami dengan optimal tentang sistem pendaftaran tanah yang baru, hal ini berkaitan dengan aspek aksiologi yaitu nilai manfaat keuntungan dan kelebihan sistem maupun ketentuan-ketentuan yang diatur dalam sistem pendaftaran yang baru. Adapun kesiapannya di Indonesia, kegiatan penetapan hak dan pendaftaran tanah menghasilkan sertipikat hak atas tanah sudah berjalan sejak Tahun 1961, masa PP 10/1961 sampai dengan saat ini PP 24/1997, khususnya Pasal 20 PP 24/1997 apabila tidak alat bukti lengkap, maka mengedepankan penguasaan fisik beritikad baik dua puluh berturut-turut dari pemilik-pemilik sebelumnya,; kemudian dengan PTSL sebagai tindak lanjut

---

<sup>392</sup> Hanstad, Tim. (1998). *Designing Land Registration System for Developing Countries*. (USA: American University International Law Review, 13, 1998), p.647-703.

<sup>393</sup> *Ibid.*



PP 24/1997 dalam percepatan pendaftaran tanah/

2. Di Indonesia, perubahan sistem publikasi pendaftaran tanah dari saat ini yaitu sistem negatif bertendens/berunsur positif (sertipikat bersifat kuat dengan ciri utama masih dapat dibatalkan dengan putusan *ichrecht*), menjadi sistem publikasi positif (sertipikat bersifat mutlak dengan ciri tidak bisa dibatalkan kecuali alasan khusus tertentu) sudah diinfokan oleh pemerintah (Kementerian ATR/BPN) dalam road mapnya, bertarget pada Tahun 2024 sudah bersertipikat ataupun seminimal mungkin sudah terdaftar (terpetakan dengan berbagai jenis kualifikasi K.3.) telah dirasakan oleh rakyat Indonesia. Kemudian dimulainya era penerapan secara bertahap Standar Dunia. Tahun 2025 pada road map Kementerian ATR/BPN dimulainya secara bertahap pendaftaran tanah sisten publikasi poisitif berlandaskan Deklarasi Kota/Kabupaten Lengkap..
3. Pemerintah harus memahami biaya pengeluaran dan durasi operasi yang dibutuhkan pada sistem pendaftaran tanah yang baru. Pendaftaran tanah adalah sebuah investasi jangka panjang. Untuk persiapan penerapan sistem pendaftaran tanah yang baru, pemerintah akan membutuhkan jumlah anggaran yang cukup besar, sementara, pemeliharaan terhadap pelaksanaan sistem pendaftaran tanah selanjutnya adalah tanggungjawab permanen yang harus sangat diperhatikan. Oleh sebab itu, apabila sistem pendaftaran tanah yang baru tidak dapat dilakukan secara efisien dan berkelanjutan, maka sistem pendaftaran tanah ini sebaiknya dihentikan karena akan membutuhkan biaya yang semakin mahal. Masalah prinsip cermin, tirai dan asuransi. Adapun penyelenggaraannya di Indonesia, seharusnya sudah bisa dapat dijawab dengan Deklarasi Kota/Kabupaten Lengkap. Hanya yang masih perlu dipertimbangkan lebih mendasar, menyeluruh dan memperhatikan unsur spekulatif yaitu penerapan asuransi. Hal ini perlu dilakukan pembahasan khusus penelitian tersendiri/
4. Hak atas tanah dan batas-batas properti harus dapat dikenali dan didefinisikan dengan jelas. Hak atas tanah yang ada pada pengguna tanah dan batas-batas kepemilikan tanah mereka harus dapat dikenali/diketahui dan didefinisikan

dengan jelas agar tidak menimbulkan sengketa yang berkepanjangan. Penentuan batas-batas kepemilikan properti dapat dilakukan dengan cara meletakkan pagar buatan, pagar dari tanaman, tanggul, sungai, dan sebagainya, bahkan cara ini dapat mengurangi biaya. Adapun penyelenggaraannya di Indonesia, bahwa permasalahan ini sudah dijawab dengan Deklarasi Kota/Kabupaten Lengkap dengan ada tip[ologi Kluster (K): K1. K2. K3 dan K 4 dan rinciannya. Termasuk sebagai solusi, K3 bagi tanah ulayat atau tanah masyarakat hukum adat melalui K3.3 yaitu pemetaan dan pembukuan dalam daftar tanah, sepanjang subjek dan objek dapat diidentifikasi berdasarkan Permen. ATR/KBPN No.14/2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, hal ini memerlukan penelitian tersendiri. Usulan solusi ke depannya dipertimbangkan eksistensinya dapat semakin diperkuat di dalam UU Pendaftaran Tanah.

5. Pelaksanaan survei tanah yang berkualitas dan jumlah pegawai juru ukur harus sesuai dengan jumlah bidang tanah yang harus disertifikatkan. Kompilasi dan pemeliharaan sistem pendaftaran tanah sangat bergantung pada jumlah ketersediaan pegawai juru ukur tanah yang kompeten, profesional, dan berkualitas ini telah dilakukan pemanfaat Surveyor Kadaster dan Assiten Surveyor Kadaster. Adapun pelaksanaan di Indonesia, mengingat skala prioritas proses bisnis adalah mengejar target kuantitas percepatan pensertipkatan tanah, proses bisnis perpetaannya kurang ideal tidak seperti Perpetaan Desa Lengkap PP 10/1961 terlebih dahulu. Hal ini dilakukan bersamaan sehingga tidak cukup waktu dan sumber daya manusia mengontrol kualitasnya anomali perpetaannya yang berkepastian hukum dan juga hasilnya dari data yuridisnya. Walaupun PTSL ini pelaksanaan kegiatan pengukuran dan perpetaan sudah oleh pihak ketiga yaitu berdasarkan Permen ATR/Kepala BPN No. 9 Th 2021 tentang Surveyor Berlisensi. Disempurnakan berdasarkan Permen ATR/Kepala BPN No. 8 Th 2022 Surveyor Berlisensi terdiri tersebut dari Surveyor Kadastral, dibantu oleh Asisten Surveyor

Kadastral selaku petugas survey/pengukuran di lapangnya, diwajibkan mempunyai sertipikasi dari Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP) sebagai sudah dijelaskan di atas. Ironisnya, pengaturan ini baru diterbitkan pada Tahun 2022 berdasarkan Permen. ATR/KBPN 8/2022 dan tentunya baru efektif untuk melaksanakan pengukuran dan perpetaan PTSL pada Tahun 2023. Pertanyaannya, bagaimana kualitas hasil survey/ pengukuran dan pemetaan PTSL seluruhnya sejak dari Tahun 2017 sampai dengan Tahun 2023 dari surveyor berlisensi, khususnya produk Tahun 2017-2018. Hal ini dapat berakibat produk Deklarasi Desa/Kelurahan Lengkap (DD/KL) atau saat ini dengan Deklarasi Kabupaten/Kota Lengkap harus benar-benar tervalidasi secara mendasar dan menyeluruh, mengeliminir spekulatif resiko keburukan basis data pendaftaran tanah (pertanahan). Berkaitan dengan hal tersebut, disarankan perlu melakukan penelitian tersendiri.

Isu spekulatif kualitas perpetaan desa pendaftaran tanah lengkap, semakin bertambahnya lagi beban % prosentase atas residu produk perpetaan sebelum PTSL. Bahkan terindikasinya belum terpetakan dengan baik atau bahkan ada juga yang sama sekali belum terpetakan. Berkaitan dengan hal tersebut dilandasi lagi kebijakan dari Pemerintah yang berbasis produk hukum akhir yaitu sertipikat, bukan produk perpetaan desa lengkap terlebih dahulu. Solusinya maka penelitian ini meneliti PTSL melalui Deklarasi Desa/Kelurahan Lengkap (DD/KL), kemudian menjadi Deklarasi Kabupaten/Kota Lengkap sebagai indikator kualitas data pendaftaran tanah berbasis desa demi desa/kelurahan yang berkoheren menjamin kepastian hukum. Negara menjamin kebenaran informasi basis data pendaftaran tanah/pertanahan dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif. Pertanyaan ruang lingkup ontologi, mengapa?. Hal ini disebabkan sistem pendaftaran tanah di Indonesia berlandaskan Pasal 19 UU 5/1960 UUPA yaitu sistem pendaftaran hak, umumnya di dunia memakai sistem publikasi positif maka produk sertipikat hak atas tanahnya berkekuatan hukum mutlak. Pasal 19 UU 5/1960 menganut sistem publikasi negatif berunsur positif, keberadaan sertipikat berkekuatan hukum kuat (namun tidak mutlak). Keberadaannya masih berunsur spekulatif

dapat beresiko dipermasalahkan oleh pihak lain termasuk kepada pemegang hak atas terakhir beritkad baik yang bahkan tidak tahu menahu gugatan atau tuntutan perkaranya. Solusinya maka diperlukan perubahan menjadi pendaftaran bersistem publikasi positif.

6. Harus tersedia sistem pembangunan hak atas tanah. Agar pendaftaran tanah dapat berhasil dengan baik, maka diperlukan sistem kepemilikan hak atas tanah yang telah dibangun dan dikembangkan. Sistem pendaftaran tanah meregister hak tanah secara legal. Namun demikian, apabila hak-hak atas tanah tersebut masih bersifat ambigu, tidak ada, atau kurang baik, maka pendaftaran hak-hak atas kepemilikan tanah menjadi mahal dan boros. Adapun pelaksanaan di Indonesia saat ini, Secara tinjauan pendekatan ontologi, keberadaan Teori Manfaat (M) yang mendasari keberadaan Teori Administrasi Pertanahan Sesuai Tujuan (FFPLA) atau AP, jua mendasari keberadaan Pasal 19 UU 5/1960 (19) dan ketiga nya melandasi keberadaan Peta Kadaster (Pendaftaran) Desa/Kelurahan Lengkap (PKD/KL) yang menjadi keberadaan DD/KL, saat ini berdasarkan Deklarasi Kabupaten/Kota Lengkap sebagai indikator utama kualitas data elektronik PTSL dalam rangka pendaftaran tanah sistem pulikasi positif. Kemudian FFPLA (APST) saling melakukan koordinasi learning by the way sebagai inspirasi dengan Pasal 19 UU 5/1960 yang telah berjalan sejak Tahun1960. PTSL merupakan implementasi kegiatan layanan Pendaftaran Tanah Sistematis PP 24/1997 sebagai tindaklanjut Pasal 19 ayat 2 UU 5/1960 UUPA, bagian Pendaftaran Tanah Pertama Kali (Originair). Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif selalu menggunakan Sistem Pendaftaran Hak (Pasal 19 ayat 2 huruf b UU 5/1960 UUPA. Manfaat PTSL sebagai persyaratan Sistem Publikasi Positif sepanjang jumlah DD/KL atau saat ini Deklarasi Kota/Kabupaten Lengkapnya. Sehingga secara aspek ontologinya memang pendaftaran hak alur das sollent/normatifnya adalah sistem publikasi positif. Berdasarkan hal tersebut walaupun secara das saint Pendaftaran Tanah di Indonesia yang diatur dalam Pasal 19 ayat 2 huruf c UU 5/1960 UUPA masih berdasarkan sistem publikasi

negarif bertendens poistif. Berkaitan dengan hal tersebut namun apabila Negara dalam hal ini Pemerintah melalui Kementrian ATR/BPN telah sanggup kebenaran data base Administrasi Pertanahannya melalui manfaat PTSL berkepastian hukum. Adapun aspek epistimologinya, Kementrian ATR/BPN sudah dapat mengusulkan untuk ditetapkan sistem publikasi positif dengan merubah ketentuan dalam UU 5/1960 UUPA tersebut. Tentunya melalui perangkat Undang-Undang yang baru yaitu R UU Pendaftaran Tanah menjaUU Pendaftaran Tanah. Menurut Boedi Harsono,<sup>394</sup> mengingat sejak berlakunya UU 5/1960 UUPA Tanggal 24 September 1960, secara ontologi tidak ada lagi status hak atas tanah terdiri dari tanah-tanah Hak Barat dan tanah-tanah Hak Milik Adat. Lembaganyapun menjadi sudah tidak ada lagi. Hak-hak yang ada tersebut sudah dikonversi oleh BUKU II UU 5/1960 UUPA, menjadi salah satu hak yang baru. Berakibat, sejak Tahun 1961 tidak ada lagi tanah yang ketentuan peraturannya bisa dibebani 3 jenis pajak yaitu Verponding Eropa, Verponding Indonesia dan Landrente atau Pajak Bumi. Diganti dengan satu keseragaman pungutan yang baru yaitu Iuran Pembangunan Daerah (IPEDA), kemudian diganti lagi dengan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) berdasarkan UU No.12 Th.1985 (UU 12/1985 PBB). Perberdaan yang sangat mendasar bahwa PBB tidak dikaitkan dengan status tanahnya. Mengutip dari Penjelasan Pasal 4 ayat 1 UU 12/1985 menegaskan bahwa tanda bukti pembayaran/pelunasan pajak bukan bukti pemilikan tanahnya. Surat petuk pajak bumi sudah tidak menjadi bukti kepemilikan tanah yaitu secara hukum tanda bukti kepemilikan sertipikat hak atas tanah. Hal inipun diperkuat dengan Keputusan Mahkamah Agung Tgl. 10 Februari 1960 No. 34/K/Sip//1960; surat petuk pajak bumi bukanlah suatu bukti yang bersifat mutlak tentang sawah sengketa yaitu dimilik oleh orang yang namanya tercatat dalam petuk pajak bumi tersebut, namun petuk tersebut hanya sebagai suatu tanda siapa yang mesti membayar pajak dari sawah tersebut.

---

<sup>394</sup> Boedi Harsono, *HUKUM AGRARIA INDONESIA, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, cetakan ke-12, edisi revisi, 2008).

Kenyataan praktek di lapang, masih adanya dimasyarakat disebabkan kurang pemahaman dan atau sosialisasi dari Kantor Pertanahan. Mengakibatkan tidak melakukan pendaftaran hak (sertipikatnya) sebagai tanda bukti kepemilikan tetapi dengan melakukan pencatatan peralihan hak di Petuk/Girik D (Buku Letter C Desa) di kantor desa/lurah dan meminta surat keterangan kepala desa/lurah, bahkan pembuatan Petuk/Giriik D (Buku Letter C Desa) baru kepada Kantor Pajak Bumi. Mengatasi hal tersebut, diterbitkan 2 (dua) Surat Edaran (S.E.) Menteri Keuangan melalui:

1. S.E. Dirjen Pajak Tgl. 27 Maret Th.1993 No. S.E.-15/PJ.6/1993, melarang Kantor Pajak Bumi dan Bangunan menerbitkan girik, petuk pajak bumi atas permohonan orang/ badan yang dipergunakan untuk tanda bukti kepemilikan tanah milik adat.
2. S.E. Dirjen Pajak Tgl. 10 Juni Th.1993 No. S.E.-15/PJ.6/1993, antara lain berisi larangan untuk petuk/girik dan nama-nama lain yang sejenis sebagai alas hak status hukum atau peralihan dari hak atas tanah milik adat. Setelah pelarangan tersebut, praktik di lapangan terjadi temuan yang pertama, masih adanya oknum kepala desa/lurah yang membuat nomor baru dalam Buku Letter C dari warga desa selaku penerima hak atas tanah dari pemilik tanah sebelumnya (Petuk/Girik lama). Kedua, tidak segera disertipikatkan maka pada umumnya terjadi ketidaktertiban administrasi pertanahan di desa, apalagi ada peralihan tanah milik adat bahkan sebagian secara lesan. Permasalahan tersebut berakibat terjadi the missing link (putusnya tali uraian runtut riwayat tanahnya) yang biasanya hanya dipahami oleh carik desa yang lama. Adapun sebagai solusinya, berlandaskan Teori Manfaat dan Teori Fit For Purpose Land Administration (FFPLA) atau disebut Administrasi Pertanahan Sesuai Tujuan (APST) dan Pasal 19 UU 5/1960 UUPA, ditindaklanjuti dengan PP 24/1997 Pendaftaran Tanah jo. peraturan pelaksanaannya PMNA/KBPN 3/1997. yaitu kemudahan persyaratan pendaftaran hak berkaitan dengan alat bukti kepemilikan Tanah Milik Adat di samping lengkap, juga tidak lengkap bahkan tidak ada bukti kepemilikan dapat didaftarkan dengan dilengkapi persyaratan tertentu yang mengikat secara

hukum sebagai telah dijelaskan pada bab sebelumnya. dikonversi seperti menjadi Hak Milik sepanjang subjek haknya memenuhi syarat berdasarkan Buku II Konversi Pasal II Konversi Bekas Hak Indonesia. berlandaskan itikad baik dari pemohon dengan kesaksian yang berhak dan disahkan/diketahui oleh kepala desa/ lurah, selama dua puluh tahun berturut-turut dari pemilik sebelumnya sebagai diatur dalam Pasal 20 PP 24/1997 jo. peraturan pelaksanaannya, Pasal 76 ayat 2 dan 3 PMNA/KBPN 3/1997. Adapun penetapan dari permohonan Tanah Negara walaupun belum mempunyai hak atas tanah seperti halnya Tanah Milik Adat, juga dilandasi penguasaan fisik dengan itikad baik tidak dipersengketakan oleh pihak lain dengan mempertimbangkan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruangnya. Perkembangan terakhir, PP 18/2021 jo. Permen.ATR/BPN 18/2021 mengatur bahwa dalam jangka waktu 5 tahun sejak diterbitkan PP 18/2021, pertama untuk tanda bukti kepemilikan Tanah Milik Adat tersebut statusnya menjadi bukti petunjuk saja, demikian juga. Kedua, tanda bukti kepemilikan tanah hak barat, seperti Eigendom menjadi tidak berlaku. Ruang lingkup yustisia tidak ragu-ragu lagi bahwa berkaitan dengan surat-surat tersebut yang berdasarkan Ketentuan Konversi BUKU II UU 5/1960 UUPA memang sudah tidak berlaku.

Berdasarkan uraian analisis tersebut di atas, maka berdasarkan Program PTSL menjadikan Deklarasi Kabupaten/Kota Lengkap sebagai indikator Negara telah dapat menjamin kebenaran basis data pendaftaran tanah (pertanahan) dalam rangka menjawab isu hukum utama bahwa PTSL belum sepenuhnya menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah. Hal tersebut sebagai dasar pertimbangan politik hukum PTSL dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif ke depannya. Berakibat sebagai landasan pertimbangan politik hukum merevisi Pasal 19 ayat 2 UU 5/1960 UUPA.

Adapun analisis pendekatan bersifat lebih makro (luas dan komprehensif secara mendasar, menyeluruh dan mengeliminir spekulasi) dalam rangka politik hukum PTSL dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif ke depannya kepada Pemerintah RI melalui Kementerian ATR/BPN RUU

Pendaftaran Tanah menjadi UU PENDAFTARAN TANAH, terdiri dari lima substansi. Khususnya, pertama, merevisi Pasal 19 ayat 2 huruf c UU 5/1960 UUPA; pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat; menjadi: *“pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang terkuat (mutlak)”*. Kedua, usulan penambahan layanan elektronik, menjadi Pasal 19 ayat 2 huruf d, memasukkan ruang lingkup substansi layanan elektronik dan perlindungan basis datanya.

Adapun usulan yang ketiga, penegasan tidak berlakunya tanda bukti hak barat, menjadi sepenuhnya Tanah Negara (tanah yang langsung dikuasai oleh Negara) dan tanda bukti hak milik adat hanya sebatas petunjuk saja sebagai dimaksud dalam PP 18/2021, memperkuat Pasal 20 PP 24/1997 Pendaftaran Tanah (bersubstansi: penguasaan fisik beritikad baik selama 20 tahun berturut-turut dari pemilik Hak Milik Adat/penguasaan fisik Tanah Negara bebas) berkonsep Hak (Right), Larangan (Restriction) dan Kewajiban (Responsibility), 3R, membatasi revisi bersifat administrasi kecuali ada alasan yang mendasar pada keputusan kepala kantor pertanahan atau pejabat yang menerbitkan SK penetapan haknya.

Keempat, pengaturan ruang lingkup asuransinya disesuaikan dengan politik hukum Indonesia berkonsep 3 R tersebut, mengutamakan landasan larangan dan kewajiban yang membatasi hak, bahwa lebih dari 20 tahun tidak dapat digugat secara hukum dan lebih dari 12 tahun tidak dapat dituntut pidana (KUHP), kecuali terindikasi termasuk dalam tindak pidana khusus (korupsi), juga pengaturan tata cara penarikan premi kepada pihak yang terkait dengan kepemilikan sertipikat dan para pejabat yang terkait pembuatan akta dan sertipikat, tata cara pembayaran dan pengaturan besaran % presentasi kompensasi asuransi kepada pemilik tanah sebenarnya yang kehilangan hak dari tanah karena telah diterbitkan kepada pemegang hak atas tanah sertipikatnya, usulan pembedaan tipologi kluster:

1. asal-usul hak atas tanah (Tanah Hak Milik Adat dan untuk Tanah Negara/Bekas Hak semakin kecil % presentasi kompensasinya );
2. tergantung periodik waktu sejak penerbitan sertipikatnya dalam kurun waktu 5



tahun. 5-10 tahun dan 15-20 tahun, semakin lampau durasi penerbitan sertifikatnya, maka semakin kecil pemberian kompensasinya dan lebih dari 20 tahun tidak dapat dibatalkan dan tidak mendapatkan kompensasi (Tanah Negara/Bekas Hak semakin kecil % presentasi kompensasinya tidak lebih dari 10 tahun) sejak diterbitkan sertifikatnya.

Kelima, penguatan dari Permen. ATR/KBPN No.14/2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, berpedoman pada Pasal 3 UU 5/1960 UUPA yaitu dengan mengingat ruang lingkup Pasal 1 dan Pasal 2 UU 5/1960 UUPA, bahwa penyelenggaraan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut realitanya, keberadaannya masih ada, memang mesti sedemikian rupa, sehingga masih sesuai dengan kepentingan Nasional dan Negara RI, berlandaskan pada persatuan bangsa dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan regulasi lainnya yang lebih tinggi

## **BAB VI**

### **KESIMPULAN**

#### **6.1 Simpulan**

1. Adapun hakikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang berkepastian hukum yang mencerminkan keadilan dan kemanfaatan dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif adalah menyelenggarakan percepatan pendaftaran tanah sebagai amanah Pasal 19 UU 5/1960 UUPA kepada Pemerintah RI, berlandaskan konsep *Fit For Purpose Land Administration (FFPLA)* atau Administrasi Pertanahan Sesuai Tujuan. Adapun konsep sistem pendaftaran hak di Indonesia berdasarkan Pasal 19 ayat 2 huruf b dalam perjalanannya semakin kokoh. Terbukti dalam rangka Negara menjamin kepastian hukum kebenaran basis datanya pendaftaran tanah (pertanahan) sebagai syarat merubah dari sistem publikasi negatif berunsur positif, menjadi sistem publikasi positif dengan memanfaatkan indikator utamanya kualitas basis datanya yaitu Deklarasi Kabupaten/Kota Lengkap yang berkoherensi dengan kepastian hukum mencerminkan keadilan dan kemanfaatan. Hal ini sebagai kekuatan internal Kementerian ATR/BPN dalam rangka menjawab isu hukum utama bahwa PTSL belum sepenuhnya menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah, sehingga berpeluang sebagai landasan merubah menjadi pendaftaran tanah sistem publikasi positif.
2. Adapun cara mewujudkan manfaat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagai jawaban atas isu hukum utama bahwa PTSL belum sepenuhnya menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah sebagai landasan Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif adalah percepatan Pendaftaran Tanah Ps.19 UU 5/1960. Pertama, dilakukan percepatan pendaftaran tanah sistematis PP 24/1997, serempak, bersifat nasional dan bersumber pada APBN sebagai tindaklanjut Pendaftaran Tanah Sistematis (PTS) melalui Ajudikasi Proyek Administrasi Pemerintahan. Kedua, percepatan melalui Program PTSL. Tahun 2024 menargetkan capaian 120 juta bidang tanah terdaftar dari jumlah seluruhnya bidang tanah di

Indonesia di luar tanah kehutanan dan kawasan yaitu 126 juta bidang tanah. PTSL di samping mengejar target kuantitas tersebut, juga tetap harus melakukan perbaikan dan peningkatan kualitas basis data pendaftaran tanah, baik produk PTSL maupun seluruh produk keterkaitan dengan pensertipikatan selain PTSL, secara elektronik (digital) dalam jaringan Kegiatan Komputerisasi Pertanahan (KKP) Kementerian ATR/BPN dengan indikator utama kualitas basis data pendaftaran tanahnya yaitu Deklarasi Kabupaten/Kota Lengkap, berkoherensi kepastian hukum dengan mencerminkan keadilan dan kemanfaatan, walaupun masih sangat rendah yaitu terdiri dari 15 Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota Pertanahan se Indonesia, namun secara konsep terhadap 15 kantor ini telah memenuhi syarat diusulkan sebagai objek PTSL dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif.

3. Berdasarkan nilai manfaat indikator Deklarasi Kabupaten/Kota Lengkap tersebut sebagai keberhasilan PTSL rangka Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif, guna menjawab isu hukum utama bahwa PTSL belum sepenuhnya menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas. Adapun dalam hal ini mengacu dengan tiga prinsip yang digunakan oleh Sistem Torrens, yaitu a. prinsip cermin; b. prinsip tirai (gorden), keduanya bernilai kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanahnya; c. prinsip asuransi, bernilai keadilan bagi bekas pemilik tanah yang kehilangan haknya karena telah diterbitkan sertipikat untuk pihak lain selaku pemegang hak atas tanah saat ini.

## **6.2 Saran**

1. Menyarankan kepada Kementerian ATR/BPN untuk terus fokus memperbaiki dan meningkatkan kualitas basis data pendaftaran tanah (pertanahan) Kegiatan Komputerisasi Pertanahan (KKP) juga melalui PTSL, dilandasi indikator utama Deklarasi Kabupaten/Kota Lengkap berlandaskan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai dimaksud dalam Pasal 10 ayat 1 UU 30/2014 Administrasi Pemerintahan
2. Mulai mempersiapkan kembali konsep berkaitan dengan pendaftaran sistem

publikasi positif dengan mengacu pada tiga prinsip yaitu cermin, tirai dan asuransi yang digunakan oleh Sistem Torrens dan mengusulkan RUU Pendaftaran Tanah dengan lima substansinya sebagai berikut:

- a. Merevisi Pasal 19 ayat 2 huruf c UU 5/1960 UUPA *menjadi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang terkuat (mutlak)*”.
  - b. Layanan elektronik dan perlindungan basis datanya yang dapat sebagai penambahan menjadi Pasal 19 ayat 2 huruf d.
  - c. Penegasan tidak berlakunya tanda bukti hak barat, menjadi sepenuhnya Tanah Negara (tanah yang langsung dikuasai oleh Negara) dan tanda bukti hak milik adat hanya sebatas petunjuk sebagai dimaksud dalam PP 18/2021.  
memperkuat Pasal 20 PP 24/1997 Pendaftaran Tanah (bersubstansi: penguasaan fisik beritikad baik selama 20 tahun berturut-turut dari pemilik Hak Milik Adat/penguasaan fisik Tanah Negara bebas) berkonsep Hak (Right), Larangan (Restriction) dan Kewajiban (Responsibility), 3R.
  - d. Pengaturan ruang lingkup asuransinya disesuaikan dengan politik hukum Indonesia berkonsep 3 R.
  - e. Penguatan penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat sebagai diatur dalam Permen. ATR/KBPN No.14/2024 dengan berpedoman pada Pasal 3 UU 5/1960 UUPA.
3. Apabila butir 1 dan 2 tersebut telah memenuhi syarat sesuai ketentuan regulasinya, maka RUU Pendaftaran Tanah tersebut untuk diajukan kepada DPR RI dengan harapan dapat disahkan menjadi UU PENDAFTARAN TANAH.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- A'an Efendi, Dyah Ochtorina Susanti, Rahmadi Indra Tektona, 2019, *Penelitian Hukum Doktrinal*, Yogyakarta: LaksBang Justitia.
- Achmad Sodikin, 2013, *Politik Hukum Agraria*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013. Ahmad Nashih Luthfi, 2019, *Membangun Bersama Rumah Agraria*, DIY: Bantul, Magnum Pustaka Umum.
- Ali Marwan Hsb, 2017, *Konsep Judicial Review dan Pelembagaan di Berbagai Negara*, Jakarta: Stara Press.
- Ali, Zaenudin. 2018. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Apeldoorn, V. 1990. Pengantar Ilmu Hukum, Terjemahan dari *Inleiding Tot De Studie Het Nederlandse Recht* oleh Oetarid Sadino (24th ed.). O. Sadino, Trans. Jakarta: Paradnya Paramita.
- Amsal Bahktiar, *Filsafat Agama*, (Jakarta: Logos, 1997).
- Surajiyo, *Filsafat Ilmu (Suatu Pengantar)*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2005),
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, 2016, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kelima, KBBI V.*, Daring Jakarta: Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi, Republik Indonesia.
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, 2023, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kelima, KBBI VI.*, Daring Jakarta: Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi, Republik Indonesia.
- Balai Pustaka, 1999, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi kedua, (Jakarta: Balai Pustaka.
- Barwick CJ, *Breskvar v Wall* 126 CLR 376. *Provision provides statutory support for the immediate indefeasibility approach.*
- Barry Goldner, Comment, 1982, *The Torrens System of Titling Registration: A Proposal for Effective Implementation*, setting forth a methodology for contrasting and comparing land recordation and land, USA: 29 UCLA L. REV.
- Bismar, S. 1996. *Rasa Keadilan*. Surabaya: PT. Bina Ilmu.
- Boedi Harsono, 1961, *Undang-Undang Pokok Agraria Indonesia*, Djakarta
- Boedi Harsono. 1971. *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan dan Pelaksanaan Hukum Agraria* . Jakarta: Djambatan.

- Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Nasional, Sejarah Pembentukan Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksananya JilidI Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Djambatan.
- Christine.S.T. Kansil, 2014, *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rineka Cipta, 2014.
- Hans Kelsen, 2016, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusa Media, Cetakan IX.
- Dale, Peter F. and McLaughlin, John D., 1988, *Land Information Management, An introduction with special reference to cadastral problems in Third World countries*, England: Oxford, Clarendon Press.
- Daniel Steudler, Ian Williamson, Kaufmann, Jürg and Grant, Don, 1997, *Benchmarking Cadastral Systems*, Australian: The Australian Surveyor, Vol. 42, No. 3.
- Darmodiharjo, D., & Shidarta.1955. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum (Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia)*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Umum.
- Departemen Dalam Negeri, 1973, *Hasil dan Keputusan-keputusan Rapat Kerja*, Jakarta: Direktorat Jenderal Agraria, Publikasi No.10.
- Dian Aries Mujiburohman, 2019, *Penegakan Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*, (Yogyakarta: STPN Press.Dominikus Rato. 2014. *Filsafat Hukum, Suatu Pengantar Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, Surabaya: LaksBang, Justita, Cetakan IV.
- Departemen Agama RI,2009, *Al-Qur'an Bayan*, Jakarta: C.V. Bayan Qur'an, 2009.
- Dominikus Rato, 2019, *Meninjau Ulang Pengaturan Hak Adat, Bagian IV Keseragaman Sistem Tenurial Berbasis Adat dan Tantangan Pengakuannya, Jalan Tengah Pengaturan Masyarakat Hukum Adat*, Transkip Presentasi, STPN Press, Pusat Studi Agraria, IPB.
- Elizabeth Cooke, 2003, 'E-conveyancing in England: Enthusiasms and Reluctance' in David Grinlinton (ed), *Torrens in the Twenty-first Century* (Wellington LexisNexis, 2003) 277, 281. Although these comments were made in relation to the 1925 Act, they continue to be applicable with regards to the 2002 Act.

- Esin Orucu, 2004, *The Enigma of Comparative Law: Variations on A Theme for the Twenty-first Century*. (Nederland: Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publisher, 2004.
- F. Kurandt, 1957, *Grundbuch und Liegenschaftskataster (Land book and parcel cadastre)*, German: Sammlung Wichmann, Band 18, Berlin: Herbert Wichmann Verlag.
- Gerhard Larsson,.1991, *Land Registration and Cadastral Systems: tools for land information and management*, England: Harlow, Essex, Longman Scientificand Technical.
- Gouw Giok Siong/ Ny. Soekahar Badwi, 1962, *Tafsiran Undang-Undang PokokAgraria*,
- Hans Kelsen. 2016. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: NusaMedia.
- Hanstad, Tim, 1998, "*Designing Land Registration Systems for Developing Countries.*", USA: American University International Law Review.
- Hermanses, R, Pendaftaran Tanah di Indonesia, 1999, *Buku Kuliah Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah di Semarang*, (Semarang: Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah, 1966.
- Iman Soetiknjo. 1985. *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia dengan Tanahyang Berdasarkan Pancasila*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Irawan Soerodjo, 2003, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya:Arloka. .
- Ishaq,f 2017. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabets.
- Ismail, N. H. 2006. *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia: Suatu Pendekatan Ekonomi Politik*. Universitas Gadjah Mada, Fakultas Hukum, Yogyakarta.
- Jamaludin, *Rekonstruksi Regulasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berbasis Nilai Keadilan*, 2019, Manado: Universitas Sam Ratulangi, PDIH, Fakultas Hukum.
- Jacob Arie Zevenbergen, 2002, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, NCG, Nederlandse, Netherlands: Netherlands voor Geodetic Commission , Delft, The Netherlands. website: [www.ncg.knaw.nl](http://www.ncg.knaw.nl).

- Jacob Arie Zevenberg, 2002, *System of Land Registration, Aspects and Effect*, Netherlands: Technische Universiteit Delft, Dissertation.
- J.D. McLaughlin and S.E. Nichols, 1989, *Resource Management: The Land Administration and Cadastral Systems Component*, In: *Surveying and Mapping*, No. 2.
- John Larson, 1991, *Land Registration and Cadastral System, Tools of land Information and Management*, England: Longman Group UK.
- Jujun S. Suriasumantri, 2017, *Filsafat Ilmu, Sebuah Pengantar Populer*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan Cet. XXVI.
- Kementerian PPM/BAPPENAS, 2015, *Kajian Persiapan Pendaftaran Tanah Sistem Publikasi Positif*, Jakarta: Direktorat Tata Ruang.
- Hamilton, Jonnette Watson, *Land Registration Act 2002*, 2013, *Introducing Conditional Immediate Indefeasibility*, Great Britain, 2002, Section 170 (1) of the Land Titles ACT. <http://ablawg.ca/2013/03/13/introducing-conditional-immediate-indefeasibility-section-1701-of-the-land-titles-act/>.
- Land Registration Act 2002; Xavier, Grace. *Indefeasibility of Title in Malaysia: The Revivification of Deferred Indefeasibility under the Torrens System, Focus on Fraudulently Obtained and Forged Titles*. (The Law Review, 2011), p. 138 – 156; Hamilton, Jonnette Watson, *Introducing Conditional Immediate Indefeasibility: Section 170 (1) of the Land Titles Act*. (<http://ablawg.ca/2013/03/13/introducing-conditional-immediate-indefeasibility-section-1701-of-the-land-titles-act/>, 2013).
- Land Titles Act 1925 (ACT) s 58; Real Property Act 1900 (NSW) s 42(1); Land Title Act 2000 (NT) ss 188–9; Land Title Act 1994 (Qld) ss 184–5; Real Property Act 1886 (SA) ss 69–70; Land Titles Act 1980 (Tas) s 40; Transfer of Land Act 1958 (Vic) s 42(1); Transfer of Land Act 1893 (WA) s 68.*
- Lili Rasyidi 2001, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Jakarta: Citra Aditya Bakti.
- Maria, S.W. Sumardjono, 2010, *Tanah untuk Kesejahteraan Rakyat*, Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM, Bagian Hukum Agraria.
- Maria S.W. Sumardjono, 2021, *Beberapa Isu terkait Hak atas tanah dan Pendaftaran Tanah Pasca UU 11/2020 tentang Cipta Kerja, Kuliah Umum Pengurusan dan Pendaftaran Hak atas tanah*, Yogyakarta:



Universitas Gadjah Mada, Locally Rotated, Globally Respected,  
www.ugm.ac.id.

Margono, Asas Keadilan, 2019, *Kemanfaatan dan Kepastian Hukum Dalam Putusan Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.

Max Boli Saboni, 2019, *Ilmu Negara, Bahan Pendidikan Untuk Perguruan Tinggi*, Jakarta: Unika Atmajaya.

Mochtar Kusumaatmadja dan Arief B Sidarta, 2020, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni.

Muhammad Erwin, 2016, *Filsafat Hukum, Refleksi Kritis terhadap Hukum Indonesia (dalam Dimensi Ide dan Aplikasi)*, Depok: PT. Rajagrafindo Persada.

Peter Rabley, *Land Registration Systems Around the World, International Land System, (ILS), Inc*, 2009, Minnesota: MCRA, Summer Conference, Breezy Point, Crow Wing Country.

Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenadamedia Group, Edisi ke-12.

Peter de Crus, *Comparive Law in a Changing World*, Ed., 1999, London dan Sydney: Cavendish Publishing Limited.

Moh. Mahmud MD, 2001, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: PT. Pustaka, LP3ES, Indonesia).

Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development, 2013, *Open letter to Minister Valcourt final*, Canada: [https://www.afn.ca/uploads/files/ Nov. 25 2013](https://www.afn.ca/uploads/files/Nov.25.2013).

Penelope Jane Carruthers, 2018, *The Australian Torrens system principle of immediate indefesiability: Is it 'fit purpose' for the 21st century*, (Perth: Western Australia University.

Philipus M. Hadjono, 1987, *Perlindungan Rakyat Bagi Rakyat di Indonesia (sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, Surabaya: PT. Bina Ilmu.

Poedjawijatno, 1991, *Tahu dan Pengetahuan: Pengantar ke Ilmu dan Filsafat*, Jakarta: Rineka Cipta.

- Ranjit Kumar, 2011, *Research Methodology A Step by Step Guide for Beginners*, London: SAGE Publications Ltd.
- Ratno Lukito, 2019, *Perbandingan Hukum, Perdebatan Teori dan Metode*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Cetakan kedua 2019.
- R.Hermanses, 1966, *Pendaftaran Tanah di Indonesia, Buku Perkuliahan Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah, Semarang*, Semarang: Sleman, STPN,Perpustakaan.
- R.M.J Simons,. and P.J.M Franssen, 1987, *Een administratief Kadastraal Informatie Systeem Voor Ontwikkelingslanden [An administrative Cadastral Information System for Developing Countries]*, Thesis TU (Geodetic Engineering), Delft: Netherland.
- Robert Stein and Magareth Stone, 1991, *Torrens Title*, Australia: Butterworths PtyLimited, 1991.
- R. Soedargo, 1962, *Perundangan-undangan Agraria Indonesia*, Judul Bab XX.
- Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Simpson, S. Rowton, 1976, *Land Law and Registration (book 1)*, London: Surveyors Publications.
- Sir E. Dowson, and V.L.O Sheppard, 1956, *Land registration, Colonial Research Publications No. 13 (2nd edition)*, London: Her Majesty's Stationery Office.
- Soebekti, 1992, *Hukum Perjanjian*, Jakarta: Intermedia.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2010. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soerjono Soekanto, 2012, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, UI Press, 2012.
- Siti Radiaton Adawiyah Binti Zakaria, & Hussin, K. B., 2013. *Recognition of the Economic Security in the Form of Assurance Fund as a Protection to Landowners and the Economic Stimulator in Malaysia*. (China-USA Business Review, 12(08)), <https://doi.org/10.17265/1537-1514/2013.08.005>.

- Siti Radiaton Adawiyah Binti Zakaria, 2013, *Pengakuan Jaminan Ekonomi Dalam Bentuk Dana Jaminan Sebagai Perlindungan kepada Pemilik Tanah dan Stimulator Ekonomi*, (Malaysia, 81310 Skudai Johor, Departemen Administrasi dan Pengembangan Pertanahan, Fakultas Geoinformasi dan Real Estat, Universiti Teknologi Malaysia, E-mail: adawiyahzakaria@gmail.com.
- Stig Enemark, 2005, *The Land Management Paradigm For Institutional Development*, Australia: University of Melbourne, Expert Group Meeting On Incorporating Sustainable Development Objectives Into Ict Enabled Land Administration Systems, Infrastructures and Land Administration
- Stig Enemark, Departemen Perencanaan, Universitas Aalborg, (Denmark: 9000 Aalborg); Robin Mc.Laren, Know Edge Ltd., Edinburgh EH14 1AY, (Inggris: Robin.McLaren@ Know Edge. com; and Sekolah Studi Administrasi Pertanahan, Fakultas ITC, (Belanda: Universitas Twente, 7500 AE Enschede, chrit.lemmen@kadaster.nl);
- Sudikno Mertokusuma, 1999, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta:Liberty.
- Sudikno Mertokusumo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. Sukarno Aburaere dan Muhadar, 2018, *Filsafat Hukum, Teori Praktek*, Depok: Prenadamedia Grup.
- Sukarno Aburaere dan Muhadar, 2018, *Filsafat Hukum, Teori Praktek*, (Depok: Prenadamedia.
- Suprijadi. 2009., *Hukum Agraria*. Cetakan ketujuh. Sinar Grafika, Jakarta.
- Stefan Wbrka, *Comments on Legal on Legal Certainty from the Perspective of European, Austraian and Japanese Privete Law*, dalam Mark Fenwick and Stefan Wrbka (Eds.), 2016, *Legal Certainly in a Contemporary Context Private and Criminal Law Perspectives*, Singapore: Springer.
- Van Apeldoorn, 1990, *Pengantar Ilmu Hukum, Terjemahan dari Inleiding Tot De Studie Het Nederlandse Recht oleh Oetarid Sadino*, Jakarta: Pradnya Paramita, Cetakan Kedua Puluh Empat.
- Van, H. C. 2003. *Tjidschrift Voor Het Kadaster in Nederlandch Indie*. I. Soerodjo, Trans. Surabaya: Arloka.
- Widhi Handoko, 2014. *Kebijakan Hukum Pertanahan, Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*. Yogyakarta: Thafa Media.

Wu, Richard dan Kepli, Mohd Yazid B. Z., 2011, *Implementation of Land Title Registration System in Malaysia: Lessons for Hong Kong*, (Malaysia: Malayan Law Journal Articles, 1.

### Dan Lain-Lain

<sup>1</sup> *Ibid.*, h. 60.

<sup>1</sup> *Ibid.*, h. 61.

<sup>1</sup> Balai Pustaka, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, Kolasi, Edisi Kedua, 1278 hal, 1999).

<sup>1</sup> Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, h. 59-60.

<sup>1</sup> Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, h.133-136.

<sup>1</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Depok, PT Radja Grafindo Persada, Divisi Buku Perguruan Tinggi, Cetakan ke-21, Februari 2022), h. 12.

.

<sup>1</sup> *Loc.cit.*, h. 213.

<sup>1</sup> Philipus M. Hardjon, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Makalah, (Surabaya: Fakultas Hukum Unair, 1994), h. 3-4.

<sup>1</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum, Suatu Pengantar Mencari, Menemukan dan Memahami Hukum*, (Surabaya: LakaBang Justitia, 2014), h. 7.

<sup>1</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Perum Balai Pustaka, 1988).

<sup>1</sup> Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum, Refleksi Kritis terhadap Hukum dan Hukum Indonesia (dalam Dimensi Ide dan Aplikasi)*, (Depok: P.T. Rajagrafindo, 2016), h.22.

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>1</sup> Departemen Agama, *Al-Quran Al-Bayan, Surat Al-Baqarah, Surat ke-2, Ayat 269*, (Jakarta: Bayan Quran, 2009) h. 45.

<sup>1</sup> Lorens Bagus, *Kamus Filsafat*, (Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka Utama, 1996), h. 242.

<sup>1</sup> Amsal Bakhtiar, *Filsafat Agama*, (Jakarta: Logos, 1997), h.7

<sup>1</sup> *Ibid.*,

<sup>1</sup> Ali Mudhafar, *Filsafat Ilmu*, (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, Cet. 1, 1996), h. 2.

<sup>1</sup> Lorens Bagus, *op.cit.*, h. 162-164.

<sup>1</sup> Amsal Bakhtiar, *loc.cit.*

<sup>1</sup> Jujun S. Suriasumantri, *Ilmu dalam Perspektif*, (Jakarta: P.T. Bina Aksara, Cet. II, 1988), h.56.d

<sup>1</sup> Endang Saifuddin Anshari, *Ilmu, Filsafat dan Agama*, (Surabaya: P.T. Bina Ilmu, Cet. II, 1987), h. 83.

<sup>1</sup> Burhanuddin Salam, *Pengantar Filsafat*, (Jakarta: P.T. Bina Aksara, Cet. II, 1988), h. 56.

<sup>1</sup> Amsal Bahktiar, *Filsafat Agama*, (Jakarta: Logos, 1997), h. 8.

<sup>1</sup> *Ibid.*, h.8-9.

<sup>1</sup> h. 20.

<sup>1</sup> Jujun S. Suriasumantri, *Ibid.*, h. 22.

<sup>1</sup> *Ibid.*, h. 32.

<sup>1</sup> Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum, Refleksi Kritis terhadap Hukum dan Hukum Indonesia (dalam Dimensi Ide dan Aplikasi)*, (Depok: P.T. Rajagrafindo, 2016), h. 30.

<sup>1</sup> Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum: Perspektif Historis*, Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, (Bandung: P.T. Nuansa dan P.T. Nuansa Media, 2004), h. 3.

- <sup>1</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum, Suatu Pengantar Mencari, Menemukan dan Memahami Hukum*, (Surabaya: LakaBang Justitia, 2014), h.125.
- <sup>1</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum, Suatu Pengantar Mencari, Menemukan dan Memahami Hukum*, (Surabaya: LakaBang Justitia, 2014), h. 8.
- <sup>1</sup> *Ibid*, h,8-9.
- <sup>1</sup> Ali Mudhofir, Makalah pada Intership Dosen-dosen Filsafat Ilmu Pengetahuan se-Indonesia, Tgl. 12-9 s.d. 5-10-1997 yang diselenggarakan oleh Fakultas Filsafat Gadjah Mada bekerja sama dengan DIRJEN Departemen Pendidikan an Kebudayaan Republik Indonesia, 1997).
- <sup>1</sup> Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum, Refleksi Kritis terhadap Hukum dan Hukum Indonesia (dalam Dimensi Ide dan Aplikasi)*, (Depok: P.T. Rajagrafindo, 2016),h.129.
- <sup>1</sup> Idzam Fautanu, *Filsafat Ilmu (Teori dan Aplikasi)*, (Jakarta: Referensi, 2012), h. 120.
- <sup>1</sup> Muhammad Erwin, *op.cit*, h. 30.
- <sup>1</sup> Stefanus Supriono, *Filsafat Ilmu*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2013), h.30.
- <sup>1</sup> Ahmad Tafsir, *Filsafat Umum (Akal dan Hati Sejak Thales Sampai Capra)*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, Edisi Revisi, 2012), h. 28.
- <sup>1</sup> Departemen Agama, *Al-Qura'n Al-Bayan, Surat Al-Furqan, Surat ke-25, Ayat 2*, (Jakarta: Bayan Quran, 2009), h. 359.
- <sup>1</sup> Jujun S. Suriasumantri, *op.cit*, h. 35.
- <sup>1</sup> Muhammad Erwin, *op.cit*, h. 31.
- <sup>1</sup> Departemen Agama, *Al-Qura'n Al-Bayan, Surat Ar-Rahman, Surat ke-55, Ayat 26-27*, (Jakarta: Bayan Quran, 2009), h. 532.
- <sup>1</sup> I Dewa Gede Atmaja, *Filsafat Hukum Dimensi Tematis dan Historis*, (Malang: Setara Pers, 2013), h.12.
- <sup>1</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik (Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern)*, (Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka Utama, 1999), h. 69.
- <sup>1</sup> Shidarta, *Moralitas Profesi: Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, (Bandung: P.T. Refika Aditama, 2006). h. 69.
- <sup>1</sup> A. Sutanto, *Filsafat Ilmu, (Suatu Kajian dalam Dimensi Ontologis, Epistemologis, dan Aksiologis)*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2011), h. 136.
- <sup>1</sup> Muhammad Erwin, *op.cit*, h. 45.
- <sup>1</sup> Muhammad Erwin, *op.cit*, h. 62-63.
- <sup>1</sup> Idzam Fatanu, *Filsafat Ilmu (Teori dan Aplikasi)*, (Jakarta: Referensi, 2012),, h.202.
- <sup>1</sup> Sidi Gazalba, *Buku IV, Sistematika Filsafat (Pengantar Kepada Teori Nilai)*, (Jakarta: Bulang Bintang, Cetakan Kedua, 1978),h. 471.
- <sup>1</sup> Muhammad Erwin, *op.cit*, h. 65-66
- <sup>1</sup> Departemen Agama, *Al-Qura'n Al-Bayan, Surat Al-Maidah, Surat ke-5, Ayat 87*, (Jakarta: Bayan Quran, 2009), h. 122..
- <sup>1</sup> Muhammad Alfian, *Filsafat Etika Islam*, (Bandung: C.V. Pustaka Setia, 2011), h. 203.
- <sup>1</sup> Jacob Sumardjo, *Filsafat Seni*, (Bandung: Institut
- <sup>1</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Dasar (Masalah-masalah Pokok Filsafat Moral)*, (Jakarta: Kanisius, 1987), h. 20-21. Footnote 1 spasi
- <sup>1</sup> Hanstad, Tim. "Designing Land Registration Systems for Developing Countries." (USA: American University International Law Review 13, No.3,1998), p. 652
- <sup>1</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, (Netherlands: Nederlandse Commissie voor Geodesie (NCG), Delft, 2002), p. 27
- <sup>1</sup> McLaughlin, J.D. and Nichols, S.E., *Resource Management: The Land Administration and Cadastral Systems Component*, In: *Surveying and Mapping*, (: No. 2, 1989), p. 81-82
- <sup>1</sup> Zevenbergen, loc.cit, p.27
- <sup>1</sup> McLaughlin and Nichols, loc.cit, p.81-82 Footote 1 pasi
- <sup>1</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, (Netherlands: Nederlandse Commissie voor Geodesie (NCG), Delft, 2002), p.27
- <sup>1</sup> *Ibid.*, hal.27
- <sup>1</sup> Dale, Peter F. and McLaughlin, John D., *Land Information Management, An introduction with special reference to cadastral problems in Third World countries*, (England: Clarendon Press,

Oxford, 1988), p.82

<sup>1</sup> McLaughlin, J.D. and Nichols, S.E., *Resource Management: The Land Administration and Cadastral Systems Component*, In: *Surveying and Mapping*, (...: ...No. 2, 1989), p. 77-86

<sup>1</sup> Larsson, Gerhard. *Land Registration and Cadastral Systems: tools for land information and management*, (England: Harlow, Essex, Longman Scientific and Technical, 1991), h. 21.;

Simons, R.M.J. and Franssen, P.J.M., *Een administratief Kadastraal Informatie Systeem Voor Ontwikkelingslanden [An administrative Cadastral Information System for Developing Countries]*, Thesis TU (Geodetic Engineering), Delft, Netherland, May 1976), h. 111.

<sup>1</sup> MOLA, Meeting of Officials on Land Administration, *Statement on Land Administration*, (Geneva: February 26-27, 1996,

<sup>1</sup> McLaughlin, J.D. and Nichols, S.E., *Resource Management: The Land Administration and Cadastral Systems Component*, In: *Surveying and Mapping*, (No. 2, 1989), p. 81

<sup>1</sup> Dale, Peter F. and McLaughlin, John D. (1988), *Land Information Management, An introduction with special reference to cadastral problems in Third World countries*, (England: Clarendon Press, Oxford, 1988), p.6.

<sup>1</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, (Netherlands: Delft, Nederlandse Commissie voor Geodesie (NCG), 2002), p.2

<sup>1</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, (Netherlands: Delft, Nederlandse Commissie voor Geodesie (NCG), The, 2002),

<sup>1</sup> *Ibid*, p.19

<sup>1</sup> Peter Raibley, *Land Registration Systems Around the World*, International Land System, (Canada: Minnesota, Crow Wing Country, Breezy Point, (ILS), Inc, Konferensi Musim Panas MCRA, 25 Juni 2009)

<sup>1</sup> John Larson, *Land Registration and Cadastral System, Tools of land Information and Mangement*, (England: Longman Group UK Limited, 1991), p.19

<sup>1</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, (Netherlands: Delft, Nederlandse Commissie voor Geodesie (NCG), The, 2002),

<sup>1</sup> Peter Raibley, *Land Registration Systems Around the World*, International Land System, (Canada: Minnesota, Crow Wing Country, (ILS), Inc, Breezy Point, Konferensi Musim Panas MCRA, 25 Juni 2009

<sup>1</sup> John Larson, *Land Registration and Cadastral System, Tools of land Information and Mangement*, (England: Longman Group UK Limited, 1991), p. 21

<sup>1</sup> *Ibid*, p. 22

<sup>1</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, (Netherlands: Delft, Nederlandse Commissie voor Geodesie (NCG), 2002), p. 63

<sup>1</sup> Henssen, Jo (1995). *Basic principles of the main cadastral systems in the world*, In: *Modern Cadastres and Cadastral Innovations*, (Delft: FIG Commission 7 and University of Melbourne, Proceedings of the One Day Seminar in Delft on May 16, 1995), p. 8

<sup>1</sup> United Nations (UN), *Report of the Ad Hoc Group of Experts on Cadastral Surveying and Mapping* (UN: from 9 to 20 October 1972), p. 25 McLaughlin, J.D. and Nichols, S.E. (1989).

*Resource Management: The Land Administration and Cadastral Systems Component*, In: *Surveying and Mapping*, No. 2, p. 81; Larsson, Gerard (1991). *Land Registration and Cadastral Systems: tools for land information and management*, (Harlow (Essex): Longman Scientific and Technical, 1991), p.17-18.

<sup>1</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, (Netherlands:, Nederlandse Commissie voor Geodesie (NCG), Netherlands Geodetic Commission, Delft, The 2002), p. 48

<sup>1</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, Edisi 2008), h. 76-77

<sup>1</sup> StigEnemark, op.cit, p. 6

<sup>1</sup> Boedi Harsono, op.cit, h.76

<sup>1</sup> Boedi Harsono, op.cit, h.76

- <sup>1</sup> Boedi Harsono, op.cit, h.76
- <sup>1</sup> Stig Enemark, op.cit, 6
- <sup>1</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, Edisi 2008), h.77
- <sup>1</sup> Kurandt, F, *Grundbuch und Liegenschaftskataster (Land book and parcel cadastre)*, (German: Sammlung Wichmann, Band 18, Berlin: Herbert Wichmann Verlag, 1957) , p. 17-18.
- <sup>1</sup> Kurandt, op.cit, p. 17
- <sup>1</sup> Dowson, Sir E. and Sheppard, V.L.O., *Land registration, Colonial Research Publications No 13* (2<sup>nd</sup> edition), (London: Her Majesty's Stationery Office, 1956), p. 71-72; Simpson, op.cit, 17
- <sup>1</sup> *Ibid*, 72
- <sup>1</sup> *Ibid*, 17
- <sup>1</sup> Daniel Steudler, Ian Williamson, Kaufmann, Jürg and Grant, Don, *Benchmarking Cadastral Systems*, (Australian: The Australian Surveyor, Vol. 42, No. 3, 1997). p. 87-106
- <sup>1</sup> *Ibid*
- <sup>1</sup> <http://www.geomatics.uct.ac.za>, 1999) p. 82
- <sup>1</sup> Henssen, Jo, *Basic principles of the main cadastral systems in the world*, In: *Modern Cadastres and Cadastral Innovations*, (Delft: FIG Commission 7 and University of Melbourne, Proceedings of the One Day Seminar in Delft on May 16, 1995), p. 7
- <sup>1</sup> Balai Pustaka, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1999).
- <sup>1</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, (Netherlands:, Nederlandse Commissie voor Geodesie (NCG), Netherlands Geodetic Commission, Delft, The Netherlands, 2002), p. 63
- <sup>1</sup> Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Buku Perkuliahan Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah, Semarang 1966 (Yogyakarta: STPN, perpustakaan, 1986), h. 3-4
- <sup>1</sup> *Ibid*, h. 4
- <sup>1</sup> Kemen. PPM/Bappenas, *ibid*, 17
- <sup>1</sup> P. de Haan, Asser-Mijnssen-*De Haan Zakenrecht (I) [Property Law (I)]*, Willink (Dutch Zwolle: Tjeenk, 1992), p. 311
- <sup>1</sup> Palmer, David W. *Incentive-base Maintenance of Land Registration Systems*, PhD Thesis University of Florida, (Florida: Gainesville, 1996), p. 65
- <sup>1</sup> Stig Enemark, *The Land Management Paradigm for Institutional Development*, (Australia University of Melbourne, Expert Group Meeting On Incorporating Sustainable Development Objectives Into Ict Enabled Land Administration Systems Centre for Spatial Data Infrastructures and Land Administration, [www.land.aau.dk/~enemark](http://www.land.aau.dk/~enemark)., 9-11 November 2005, ), p. 6
- <sup>1</sup> See Barry Goldner, Comment, *The Torrens System of Tiling Registration: A Proposal for Effective Implementation*, setting forth a methodology for contrasting and comparing land recordation and land (USA: 29 UCLA L. REV, 1982), p. 661, 663.
- <sup>1</sup> Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison LLP, *Real estate rights and registration in the USA*, (USA: Global, Lexology, Nov. 12, 2018).
- <sup>1</sup> Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison LLP, *ibid*
- <sup>1</sup> Kemen. PPM/Bappenas, *Kajian Persiapan Perubahan Sistem, Pendaftaran Tanah Publikasi Positif di Indonesia*, (Jakarta: Direktorat Tata Ruang, 2016), h. 15.
- <sup>1</sup> Nichols, Sue E.. *Land Registration: Managing Information for Land Administration*, PhD. Thesis University of New Brunswick, (Canada: Department of Surveying Engineering Technical Report No. 168, Fredericton: UNB, 1993), p. 96-108
- <sup>1</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, NCG, Nederlandse Commissie voor Geodesie, Netherlands Geodetic Commission, Delft, The Netherlands, 2002. p. 4
- <sup>1</sup> *Ibid*, p. 4
- <sup>1</sup> Williamson, I.P, *Cadastral reform - An Australian vision for the 1990s*, In: *Kadaster in Perspectief (Henssen-Bundel) [Cadastral in Perspective (Henssen-Retirement Book)]*, (Netherlands: Apeldoorn, 1991), p. 181.
- <sup>1</sup> Peter Rabley, *Land Registration System Around The World*, International Land System, (Minnesota: MCRA, Summer Conference, Breazy Point, ILS, June 25, 2009), p.1. [prabley@landsystem.com](mailto:prabley@landsystem.com). [www.landsystem.com](http://www.landsystem.com).
- <sup>1</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *System of Land Registration, Aspects and Effects*, NCG, (The

- Netherlands: Delft, Nederlandse Commissie voor Geodesie, NCG, 2002).
- <sup>1</sup> Stig Enemark, *The Land Management Paradigm for Institutional Development*, (Australia : University of Melbourne, Expert Group Meeting On Incorporating Sustainable Development Objectives Into Ict Enabled Land Administration Systems Centre for Spatial Data Infrastructures and Land Administration, [www.land.aau.dk/~enemark](http://www.land.aau.dk/~enemark)., 9-11 November 2005, ), p. 2.
- <sup>1</sup> Jacob Arie Zevenbergen, *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, NCG, (Nederlandse: Netherlands Geodetic Commission, NCG, Delft, 2002), p. 177-178
- <sup>1</sup> Stig Enemark, *The Land Management Paradigm for Institutional Development*, (Australia : University of Melbourne, Expert Group Meeting On Incorporating Sustainable Development Objectives Into Ict Enabled Land Administration Systems Centre for Spatial Data Infrastructures and Land Administration, [www.land.aau.dk/~enemark](http://www.land.aau.dk/~enemark)., 9-11 November 2005), p. 2
- <sup>1</sup> C.G. van Huls, *Tijdschrift Voor Het Kadaster in Nederlandsch\_Indie*, 1937, Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Buku Perkuliahan di Akademi Pertanahan Nasional 1986-1989, (Yogyakarta: STPN, Perputakaan, 2010), h.15, Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, (Surabaya: Arloka, 2003), h. 57; dan Supriyadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ketiga, 2009), h. 153.
- <sup>1</sup> Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Buku Perkuliahan di Akademi Jurusan Pendaftaran Tanah, Semarang, 1966, (Yogyakarta: STPN, perpustakaan, 1986), h. 15-16
- <sup>1</sup> *Ibid*, h. 16
- <sup>1</sup> Hermanses, *ibid*, h.17
- <sup>1</sup> Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, *ibid*, hal.57-60, Supriyadi *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ketiga, Juni), 2009, h. 153
- <sup>1</sup> Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan, Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, (Yogyakarta, Thafa Media, 2014), h.14
- <sup>1</sup> Irawan Soerodjo, *loc.cit*, 2003
- <sup>1</sup> Widhi Handoko, *op.cit*, hal. 21
- <sup>1</sup> Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, (Surabaya: Arloka, 2003), h. 57-60.
- <sup>1</sup> Supriyadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, (Jakarta: Cetakan Ketiga, 2009), h. 75-76
- <sup>1</sup> Irawan Soerodjo, *op.cit*, h.155-156
- <sup>1</sup> Widhi Handoko, *Kebijakan HUKUM Pertanahan, Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014), h. 24
- <sup>1</sup> Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Buku Perkuliahan di Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah, Semarang 1966 (Yogyakarta: STPN, perpustakaan, 1986), h. 56
- <sup>1</sup> *Ibid*, h.15
- <sup>1</sup> *Ibid*, h.15-16.
- <sup>1</sup> Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, (Surabaya: Arloka, 2003), h. 62-63
- <sup>1</sup> *Ibid*, h. 67-68
- <sup>1</sup> *Ibid, op.cip.*, hal. 69
- <sup>1</sup> Irawan Soerodjo, *op.cip.*, hal. 70-75
- <sup>1</sup> Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Buku Perkuliahan di Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah 1966, (Yogyakarta: STPN, perpustakaan, 1986), h. 63
- <sup>1</sup> Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan, Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014),
- <sup>1</sup> *Ibid*, h.31-32.
- <sup>1</sup> Widhi Handoko, *ibid*. h. 32-33
- <sup>1</sup> Widhi Handoko, *ibid*, h. 33
- <sup>1</sup> Hermanses, *loc.cit*, h. 63
- <sup>1</sup> Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Buku Kuliah Pendaftaran Tanah di Semarang, 1966. h.1.
- <sup>1</sup> *Ibid*, h.2
- <sup>1</sup> Gouw Giok Siong/ Ny. Soekahar Badwi. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, 1962, cetakan ke-2, h.38-39
- <sup>1</sup> Boedi Harsono, *Undang-Undang pokok Agraria Indonesia*, 1961, h.158



- <sup>1</sup> R. Soedargo, *Perundangan-undangan Agraria Indonesia*, 1962, Judul Bab XX
- <sup>1</sup> Stig Enemark, *The Land Management Paradigm for Institutional Development*, (Australia : University of Melbourne, Expert Group Meeting On Incorporating Sustainable Development Objectives Into Ict Enabled Land Administration Systems Centre for Spatial Data Infrastructures and Land Administration, [www.land.aau.dk/~enemark](http://www.land.aau.dk/~enemark)., 9-11 November 2005, ), p. 6
- <sup>1</sup> Stig Enemark, *The Land Management Paradigm for Institutional Development*, (Australia : University of Melbourne, Expert Group Meeting On Incorporating Sustainable Development Objectives Into Ict Enabled Land Administration Systems Centre for Spatial Data Infrastructures and Land Administration, [www.land.aau.dk/~enemark](http://www.land.aau.dk/~enemark)., 9-11 November 2005, ), p. 6
- <sup>1</sup> Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Buku Perkuliahan di Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah, Semarang, 1966, (Yogyakarta: STPN, perpustakaan, 1986), h. 65.
- <sup>1</sup> Koes Widarbo: *Pelaksanaan Tugas Kegiatan PP 10/1961 di Kec. Prembun, Kab. Kebumen 1985 dan Kec. Taman, Kab. Pemalang, 1986*, Direktorat Agraria provinsi Jawa Tengah (Semarang: Bidang Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, 1985-1986).
- <sup>1</sup> Koes Widarbo, *Pelaksanaan Tugas Kegiatan Pensertifikatan Ajudikasi Th. 1998* (Kota Semarang: Kecamatan Mijen, 1998)
- <sup>1</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, Edisi 2008), h. 325.
- <sup>1</sup> Bagir Manan, *Asas Rechtsverweking, Sambutan pada Seminar Nasional Pendaftaran Tanah* (Jakarta: Universitas Trisakti, 2002)., h. 2
- <sup>1</sup> Soebekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta: Intermasa, 1992), h. 15
- <sup>1</sup> Koes Widarbo, *Pelaksanaan Kegiatan Ajudikasi Pensertifikatan Tanah di Kabupaten Semarang*, (Kabupaten Semarang: Ungaran Timur, TA.2005-2006).
- <sup>1</sup> Kemen. ATR/BPN, *Evaluasi Pensertifikatan Hak atas Tanah, PTSL* (Jakarta: Sekretariat Jenderal, 2023).
- <sup>1</sup> Kemen. ATR/BPN, *Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Tahun 2021*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan, 2021).
- <sup>1</sup> Lili Rasyidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2001), h. 64.
- <sup>1</sup> *Ibid.*
- <sup>1</sup> Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum, Refleksi Kritis terhadap Hukum dan Hukum Indonesia (dalam Dimensi Ide dan Aplikasi)*, Edisi Revisi, (Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2016, Cetakan ke-5), h. 267.
- <sup>1</sup> *Ibid.*, h. 267.
- <sup>1</sup> A'an Efendi, Dyah Octorina S, *Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana, Prenada Media Group, 2021), h. 115.
- <sup>1</sup> Robert Alexy, *Some Reflections on the Ideal Dimension of Law and on the Legal Philosophy of John Finnis*, (USA: The American Journal of Jurisprudence, Vol. 58, No. 2, 2013), h. 107.
- <sup>1</sup> *Ibid.*, h. 110.
- <sup>1</sup> R.J. Rushdony, *Law and Liberty*, (Vallecito, CA: Rose House Books, 2009).
- <sup>1</sup> John Rawls, *A Theory of Justice*, (London, England: Belknap Press, 2005).
- <sup>1</sup> *Ibid.*
- <sup>1</sup> Anton Hermann Chroust and David L. Osborn, *Aristotle's Conception of Justice*, (Paris: Notre Dame Law Review, Vol. 17, Issues 2, 1942), h. 129-130.
- <sup>1</sup> Humberto Avila, *Certainly in Law*, (Sitzwland: Spinger, 2016), p. 1., mengutip dari Andrei Marmor II. *op.cit.*, h. 3. H.L.A Hart menginterpretasi diktum St. Augustin ini di dalamnya meyiratkan 2 hal, kesatu.
- <sup>1</sup> James R. Maxeiner, *Some Realism about Legal Certainty in Globalization of the Rule of Law*, (USA: Washington D.C., Houston Journal of International Law, Vol. 31, No. 1, 2008), h. 30.
- <sup>1</sup> Humberto Avila, *Certainly in Law*, (Switzerland: Springer, 2016), h. 1.
- <sup>1</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta: Chandra Parata, 1996), h. 95
- <sup>1</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Chandra Parata, 1996), h. 95-96.

<sup>1</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Pilo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1993), h. 2.

<sup>1</sup> Margono, *Asas Keadilan, Kemanfaatan dan Kepastian Hukum Dalam Putusan Hakim*, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2019), h. 149.

Christiaan Lemmen, *Kadaster International, Cadastre, Badan Pendaftaran dan Pemetaan Tanah*, (Belanda: 7311 KZ Apeldoorn, Korespondensi: enemark@plan.aau.dk). hal.1.

<sup>1</sup> Federasi Surveyor Internasional (FIG). *Pernyataan FIG tentang Kadaster*, (Denmark: Publikasi Gambar No. 11: Kopenhagen, 2015).

<sup>1</sup> Komisi Ekonomi PBB untuk Eropa (UNECE). *Pedoman Administrasi Pertanahan: Dengan Referensi Khusus ke Negara Dalam Transisi*, (UNECE: Jenewa, Swiss; New York, NY, AS, 1996); dan

Dale, P.; McLaughlin, J. *Administrasi Pertanahan*, (Inggris: Oxford University Press: Oxford, 1999).

<sup>1</sup> Komisi Ekonomi PBB untuk Eropa (UNECE). *Pedoman Administrasi Pertanahan: Dengan Referensi Khusus ke Negara Dalam Transisi*, (UNECE: Jenewa, Swiss; New York, NY, AS, 1996). Dan Dale, P.; McLaughlin, J. *Administrasi Pertanahan*, (Inggris: Oxford University Press: Oxford, Inggris, 1999).

<sup>1</sup> Williamson, I.; Enmark, S.; Wallace, J.; Rajabifard, A. *Administrasi Pertanahan untuk Pembangunan Berkelanjutan*, (AS: CA, Redlands, Pers Akademik ESRI, 2010).

<sup>1</sup> Stig Enemark, Robin Mc.Laren, Christiaan Lemmen, *Ibid.*

<sup>1</sup> Stig Enemark, Robin Mc.Laren, Christiaan Lemmen, *Ibid.*

<sup>1</sup> Mulyadi, *Peningkatan Kualitas Data Pertanahan Menuju Kota Lengkap*, wawancara via video call, (Jakarta: Kementrian ATR/BPN, PUSDATIN & LP2B, 22 Setember 2023).

<sup>1</sup> McLaren, R., *Seberapa Besar Ketidakamanan Kepemilikan Global?*, (Belanda: GIM Internasional: Geomares Penerbitan: Lemmer, 2015).

<sup>1</sup> Stig Enemark, Robin Mc.Laren, Christiaan Lemmen, *op.cit*

<sup>1</sup> Jaringan Alat Pertanahan Global (GLTN). *Menjamin Hak Atas Tanah untuk Semua*, (Kenya: UN-Habitat: Nairobi, 2008).

<sup>1</sup> Gambar/GLTN. *Model Domain Kepemilikan Sosial*; Publikasi Gambar No. 52, (Denmark: Kopenhagen, 2010).

<sup>1</sup> Organisasi Pangan dan Pertanian Perserikatan Bangsa-Bangsa (FAO). *Pedoman Sukarela tentang Tata Kelola Kepemilikan yang Bertanggung Jawab Lahan, Perikanan, dan Hutan dalam Rangka Ketahanan Pangan*; FAO: Roma, Italia, 2012; dan

Zevenbergen, J.; De Vries, W.; Bennett, R. (Eds.) *Kemajuan dalam Administrasi Pertanahan yang Bertanggung Jawab*; CRC Press: Boca Raton, FL, AS, 2016.

<sup>1</sup> Bank Dunia. *Teknologi Baru dan Tren yang Muncul: Keadaan Administrasi Pertanahan*, (AS:: Washington, DC, Bank Dunia 2017).

<sup>1</sup> Stig Enemark, S.; Lonceng, K.; McLaren, R.; Lemmen, C. *Administrasi Pertanahan Sesuai Tujuan*, (Denmark: Kopenhagen, Gambar Publikasi No. 60, 2014). dan Enmark, S.; McLaren, R.; Lemmen, C. *Administrasi Pertanahan Sesuai Tujuan—Prinsip Panduan Penerapan di Negara*, (Kenya: Nairobi, UN-Habitat GLTN, 2016).

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>1</sup> Enmark, S.; McLaren, R.; Lemmen, C. *Administrasi Pertanahan Sesuai Tujuan—Prinsip Panduan Penerapan di Negara*, (Kenya: Nairobi, UN-Habitat GLTN, 2016).

<sup>1</sup> Koes Widarbo dkk. *Pelaksanaan Kegiatan Layanan PP 10/1961 di Desa Tunggalroso dan Mrentul, Kecamatan Prembun, Kabupaten Kebumen Th. 1985*, (Semarang: Direktorat Agraria Propinsi Jawa Tengah, Sub.Dit. Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, 1985.; dan

Koes Widarbo dkk. *Pelaksanaan Kegiatan Layanan PP 10/1961 di Desa Taman, Kecamatan Taman, Kabupaten Pemalang Th. 1986*, (Semarang: Direktorat Agraria Propinsi Jawa Tengah, Sub.Dit. Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, 1986. Footnote 1 spasi

<sup>1</sup> Muhammad Adi Darmawan, *Rapat Kerja Nasional Kementrian. ATR/BPN, Road maps Pendaftaran Tanah 2019-2025, Paparan Direktorat Jendral Infrastruktur Keagrarian*, (Jakarta: Kementrian ATR/BPN, Hotel Mercure, 2019).

<sup>1</sup> Jonahar, *Sosialisasi Peta Partisipatif di Jawa Tengah, Kantor Wilayah BPN Propinsi Jawa Tengah*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2021).

<sup>1</sup> Koes Widarbo, Kasubsi PPH & PPAT Kasi PMP. Kasi HTPT Kabid, kakan Kota Madiun, Jember, Kabid PMP.

<sup>1</sup> Koes Widarbo, *loc.cit*, *Pelaksanaan Kegiatan Layanan PP 10/1961 di Desa Tunggalroso dan Mrentul, Kecamatan Prembun, Kabupaten Kebumen Th. 1985*, (Semarang: Direktorat Agraria Propinsi Jawa Tengah, Sub.Dit. Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, 1985.; dan

Koes Widarbo dkk. *Pelaksanaan Kegiatan Layanan PP 10/1961 di Desa Taman, Kecamatan Taman, Kabupaten Pemalang Th. 1986*, (Semarang: Direktorat Agraria Propinsi Jawa Tengah, Sub.Dit. Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, 1986).

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>1</sup> Gembong Priyosetyadji, *Alumni Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah (AAJPT Kedinasan) Semarang*, (Malang: Ketua Angkatan AAJPT Th.1975, Alumni kelulusan Th.1978, 2023).

<sup>1</sup> Nasir, dkk, *Laporan Penelitian Sejarah Kelembagaan Agraria dari Kementerian menjadi Direktorat Jenderal 1961-1970an*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan (STPN, 2015), 63.

<sup>1</sup> Koes Widarbo, *Evaluasi Deputi HakTanah dan Pendaftaran Tanah: Penanganan Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematik di DIY dan Jawa Tengah dan Solusinya*, (Yogyakarta: Kepala Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, 2011).

<sup>1</sup> Koes Widarbo, *Pelaksanaan Ajudikasi di Kecamatan Mijen, Kota Semarang Th.1998*, Waka. Teknis Panitia Ajudikasi, (Semarang: Kantor Pertanahan Kota Semarang, 1998); dan

Koes Widarbo, *Pelaksanaan Ajudikasi di Kecamatan Ungaran Timur, Kabupaten Semarang Th. 2006-2007*, Ketua Panitia Ajudikasi, (Kabupaten Semarang: Kantor Pertanahan Kab. Semarang, 2006-2007).

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>1</sup> Muhammad Adi Darmawan, *Rapat Kerja Nasional Kementrian. ATR/BPN, Road maps Pendaftaran Tanah 2019-2025, Paparan Direktorat Jendral Infrastruktur Keagrarian*, (Jakarta: Kementrian ATR/BPN, Hotel Mercure, 2019).

<sup>1</sup> Jonahar, *Sosialisasi Peta Partisipatif di Jawa Tengah, Kantor Wilayah BPN Propinsi Jawa Tengah*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2021).

<sup>1</sup> Kementrian ATR/BPN, *Sosialisai Peluncuran Program Pendaftaran Tanah Sistematis (PTSL) Tahun 2017*, (Jakarta: Sekretariat Jendral,2017).

<sup>1</sup> Kemen.ATR/BPN, *Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Tahun 2021*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaaan, 2021).

<sup>1</sup> Kemen.ATR/BPN, *Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*, Set.Jen, Pusdatin, Jakarta, 2019

<sup>1</sup> Kementrian ATR/BPN, *Sosialisasi Petunjuk Teknis (Juknis) PTSL 2022 Rakernas*, Jakarta, Sekretariat Jendral, 1 Maret 2022; dan

Kementrian ATR/BPN, *Juknis PTSL 2023 No.3/Juknis-HK.02/III/2023*, Jakarta, 3 Maret 2023.

<sup>1</sup> Kementrian ATR/BPN, *Juknis PTSL 2023*, Jakarta, Set.Jen, 3 Maret 2023.

<sup>1</sup> Kementrian ATR/BPN, *Pengumpulan Data Fisik Terintegrasi PTSL 2023*, (Jakarta, Tgl. 24 Desember 2022).

<sup>1</sup> Kementrian ATR/BPN, *Juknis PTSL 2023*, Jakarta, No.3/Juknis-HK.02/III/2023,3-03-2023.

<sup>1</sup>, Koes Widarbo, *Study Banding Pelaksanaan Kegiatan Pengumpulan Data Fisik Terintegrasi PTSL*, Kantor Pertanahan Kabupaten Kebumen, 24-26 Juli 2023.

<sup>1</sup> Koes Widarbo, *Dosen Pengajar Mata Kuliah Pendaftaran Tanah Pertama Kali di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional*, (Yogyakarta: STPN, 2023).

<sup>1</sup> Kementrian ATR/BPN. *Juknis PTSL 2023*, (Jakarta: Set.Jen., 2023).

<sup>1</sup> Kementrian ATR/BPN, *Petunjuk Teknis PTSL, 2022* (Jakarta: Kementrian ATR/BPN, 2022);

Kementrian ATR/BPN, *Petunjuk Teknis PTSL, 2023* (Jakarta: Kementrian ATR/BPN, 2023).

<sup>1</sup> Kementrian ATR/BPN, *Juknis PTSL 2022*, (Jakarta, No.3/Juknis.HK.02/III/2023, Tgl. 1 Maret 2022).

<sup>1</sup> Kementerian ATR/BPN, *Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Tahun 2022*, (Jakarta: Kementerian ATR/BPN, Sekretaris Jendral, 26-01-2022).

<sup>1</sup> Kementerian ATR/BPN, *Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Tahun 2023*, (Jakarta: Kementerian ATR/BPN, Juknis PTSL No.3/Juknis-HK.02/III/2023 Tgl. )

<sup>1</sup> Kementerian ATR/BPN, *Petunjuk Teknis Pengumpulan Data Fisik Terintegrasi PTSL 2023*, (Jakarta: Kementerian ATR/BPN, Dit.Jen. Survei dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang Tgl.24-12-2023)

<sup>1</sup> Koeswidarbo, *Evaluasi Pelaksanaan PTSL Tahun 2017 dan Tahun 2018 di Kabupaten Jember*, (Jember, Kepala Kantor Pertanahan Th 2016- 2018, 2018); dan Koeswidarbo, *Evaluasi Pelaksanaan PTSL Tahun 2018 dan Tahun 2019 di Propinsi Jawa Timur*, (Surabaya, Kepala Bidang Penangan Masalah dan Pengendalian Pertanahan,.) 2019.

<sup>1</sup> Koeswidarbo, *Wakil Teknis Ketua Tim Ajudikasi periode 1997-1998*, (Kota Semarang, Kecamatan Mijen, wawancara, 2022) dan *KetuaTim Ajudikasi periode 2005 dan 2006*, (Kabupaten Semarang, Kecamatan Ungaran Timur, wawancara, 2022);

<sup>1</sup> Kementerian ATR/BPN, *Informasi Progres Pensertipikatan PTSL Th.2017-2022*, (Jakarta: 2022)

<sup>1</sup> Kementerian ATR/BPN, *Progres Deklarasi Desa/Kelurahan Lengkap (DD/KL) s.d. 31-12-2022*, (Jakarta: Kementerian ATR/BPN, Direktur Pengaturan Pendaftaran Tanah dan Ruang, 31-12-2022).

<sup>1</sup> Kementerian ATR/BPN, *Informasi Progres Bidang Tanah Terdaftar, Bersertipikat dan Deklarasi Desa/Kelurahan Lengkap PTSL Th.2023*, (Jakarta: 2023).

<sup>1</sup> Andi Tenri Abeng, A.Ptnh., M.H., *Paparan Progres PTSL: Target dan Realisasi Sertipikat Hak Atas Tanah dan Kualitas Datanya*, (Jakarta: Kementerian ATR/BPN, Direktur Pengaturan Pendaftaran Tanah dan Ruang, 08-08-2023).

<sup>1</sup> Tomi Kristani, *Data Siap Elektronik Kantor Pertanahan Seluruh Indonesia*, (Jakarta: Kementerian ATR/BPN, Ditjen. PHPT, Kasubdit. Pendaftaran Hak dan Ruang, 17-10-2023).

<sup>1</sup> Suwito, *Paparan Kakanwil DIY: Pendaftaran Tanah di DIY dan Permasalahan Menuju Era Digital, Sarasehan UU Hari Jadi UUPA ke-63*, (Yogyakarta: STPN, 25-09-2023).

<sup>1</sup> Rudi Prihantoro, *Paparan Deklarasi Kota Lengkap Yogyakarta*, (Yogyakarta: Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, 08-05-2023).

<sup>1</sup> Carso Ahdiat, *Paparan Deklarasi Kota Lengkap Madiun*, (Madiun: Kepala Kantor Pertanahan Kota Madiun, 27-03-2023).

<sup>1</sup> Kementerian ATR/BPN, *Evaluasi Progres PTSL Tahun 2023* (Jakarta: Sekretariat Jenderal, 2023).

<sup>1</sup> Menteri ATR/BPN, *Klaim ada 110 juta Tanah Terdaftar pada Tahun 2023*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal, 2023). <https://www.detik.com/properti/berita/d-7089213/menteri-atr-klaim-ada-110-tanah-terdaftar-di-ri>.

<sup>1</sup> Kementerian ATR/BPN, , *Progres Tanah Terdaftar s.d. Agustus 2023, Rapat Koordinasi Penyusunan dan Pelaksanaan Kesepahaman Kemendagri dan Pemda dalam Penanganan Masalah dan Konflik Pertanahan di Daerah*, (Jakarta: di Kementerian Dalam Negeri, Direktur Pengaturan Pendaftaran Tanah dan Ruang, Direktur Jenral Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah, Kementerian ATR/BPN, September 2023).

<sup>1</sup> Kementerian ATR/BPN, *Sosialisasi Juknis PTSL 2022, Rakenas 2022*, (Jakarta, 2022)

<sup>1</sup> Kementerian ATR/BPN, *Juknis PTSL 2023*, (Jakarta: Maret 2023)

<sup>1</sup> Taufik Hidayat, *Keterangan Penyelenggaraan Juknis PTSL 2023 di Propinsi Maluku Utara*,

(Ternate: Kanwil. BPN Propinsi Maluku Utara, Kabid Suvey dan Pemetaan, 26-10-2023, jam 14.02-15.00 WIT).

<sup>1</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Djambatan, Cetakan ke-12, edisi revisi, 2008).

<sup>1</sup> Subekti, Tamara, J., *Kumpulan Putusan Mahkamah Agung mengenai Hukum Adat*, (Jakarta, Gunung Agung, 1961, hal. 153).

<sup>1</sup> Koes Widarbo, *Keterangan Wakil Ketua Panitia Ajudikasi Kecamatan Mijen Kota Semarang Th.1998*, (Semarang: PAP, Ajudikasi, Kec.Mijen, 1998);

Koes Widarbo, *Keterangan Ketua Panitia Ajudikasi Kecamatan Ungaran Timur Kab. Semarang Th.2006-2007*, (Semarang: PAP, Ajudikasi, Kec.Ungaran Timur, 2006-2007).

<sup>1</sup> Stig Enemark, *The Land Management Paradigm for Institutional Development*, (Australia University of Melbourne, Expert Group Meeting On Incorporating Sustainable Development Objectives Into Ict Enabled Land Administration Systems Centre for Spatial Data Infrastructures and Land Administration, [www.land.aau.dk/~enemark](http://www.land.aau.dk/~enemark)., 9-11 November 2005, ), p. 6

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>1</sup> Kemen. PPM/Bappenas, op.cit, h. 15

<sup>1</sup> R. Hermanses (Mantan Menteri Agraria), *Pendaftaran Tanah di Indonesia, Diklat Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah Semarang, 1966*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Arsip Perpustakaan, 1989), hal.80-81.

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>1</sup> R. Hermanses (Mantan Menteri Agraria), *Pendaftaran Tanah di Indonesia, Diklat Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah Semarang, 1966*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Arsip Perpustakaan, 1989), hal.80-81.

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>1</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana Orenada Medua, 2009).

<sup>1</sup> Green, Kate and Joe Cursley, *Land Law.Fifth Edition*, (New York: Palgrave Macmillan, 2004).

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>1</sup> Green, Kate and Joe Cursley, *Land Law.Fifth Edition*, (New York: Palgrave Macmillan, 2004).

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>1</sup> *The Land Transfer Act 1875*, 38 & 39 Vict c 87; *Land Transfer Act 1897*, 60 & 61 Vict c 65.

<sup>1</sup> LRA 1925 s 70(1)(f).

<sup>1</sup> LRA 1925 s 70(1)(k).

<sup>1</sup> LRA 1925 s 70(1)(g). The operation of this overriding interest was seen in *Williams &*

<sup>1</sup> R. Hermanses (Mantan Menteri Agraria), *Pendaftaran Tanah di Indonesia, Diklat Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah Semarang, 1966*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Arsip Perpustakaan, 1989), hal.80-81.

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>1</sup> Boedi Harsono, *HUKUM AGRARIA INDONESIA, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I, Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Djambatan, Cetakan ke-12, Edisi Revisi, 2008).

<sup>1</sup> Green, Kate and Joe Cursley, *Land Law.Fifth Edition*, (New York: Palgrave Macmillan, 2004).

<sup>1</sup> R. Hermanses (Mantan Menteri Agraria), *Pendaftaran Tanah di Indonesia, Diklat Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah Semarang, 1966*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan

Nasional, Arsip Perpustakaan, 1989), hal.82-83.

<sup>1</sup> Land Registration Act 2002; Hamilton, Jonnette Watson, *Introducing Conditional Immediate Indefeasibility: Section 170 (1) of the Land Titles Act*. (<http://ablawg.ca/2013/03/13/introducing-conditional-immediate-indefeasibility-section-1701-of-the-land-titles-act/>, 2013).

<sup>1</sup> *Ibid*

<sup>1</sup> R. Hermanses (Mantan Menteri Agraria), *Pendaftaran Tanah di Indonesia, Diktat Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah Semarang, 1966*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Arsip Perpustakaan, 1989), hal.82-83.

<sup>1</sup> Walker, David M., *The Oxford Companion to Law*, (New York: Oxford University Press, Clarendon Press, 1980).

<sup>1</sup> Boedi Harsono, *HUKUM AGRARIA INDONESIA, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, cetakan ke-12, edisi revisi, 2008), hal.77.

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>1</sup> *Ibid.*, p.95.

<sup>1</sup> Theodore B.F. Ruoff, *Orang Inggris Melihat Sistem Torrens*, (Australia: diterbitkan oleh Law Book Co. of Australia, 1957).

<sup>1</sup> R. Hermanses (Mantan Menteri Agraria), *Pendaftaran Tanah di Indonesia, Diktat Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah Semarang, 1966*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Arsip Perpustakaan, 1989), hal.82-83.

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>1</sup> Hermanses, *ibid*, hal.83.

<sup>1</sup> Penelope Jane Carruthers, *The Australian Torrens system principle of immediate indefeasibility: Is it 'fit purpose' for the 21<sup>st</sup> century*, (Perth, Western Australia University, 2018), p.37.

## Disertasi

Barry, M.B., *Evaluating Cadastral systems in Periods of Uncertainty: A Study of Cape Town's Xhosa-speaking Communities*, South African: PhD Thesis University of Natal, Durban.

Hartanti, Nurhayati Desy Dwi, 2020, *Rekonstruksi Regulasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berbasis Nilai Keadilan*, Disertasi Program Doktor, (Semarang: Universitas Islam Sultan Agung.

Hasrul, M. 2013. *Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Efektif*. PhD Thesis. Makassar: Universitas Hasanuddin. Program Doktor Fakultas Hukum.

Jaab Zevenbergen, 2002. *Systems of Land Registration. Aspects and Effects*, NCG, Nederlandse Commissie voor Geodesie, Netherlands Geodetic Commission, Delft, The Netherlands.

Jamaludin, 2019, *Rekonstruksi Regulasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berbasis Nilai Keadilan*, (Manado: Universitas Sam Ratulangi, PDIH, Fakultas Hukum.



Lembaga Pembinaan Hukum Nasional, 1975, *Seminar Hukum Adat dan Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta: Departemen Kehakiman,

Nichols, Sue E. 1993. *Land Registration: Managing Information for Land Administration*, PhD. Thesis University of New Brunswick. Canada: Department of Surveying Engineering Technical Report No. 168, Fredericton: UNB.

Rofiq Laksamana, 2019, *Konstruksi Anggapan Pelepasan Hak (Rechtsverwerking) Dalam Pendaftaran Tanah untuk Mencapai Kepastian Hukum*, Surakarta: Universitas Sebelas Maret, PDIH Fakultas Hukum,).

Suyus Windayana, Sekretaris Jenderal, 2023, *Rancangan Sistem Keamanan Basis Data Blockchaine*, Bogor: Institut Pertanian Bogor, 5-10-2023.

Tjahjo Arianto, 2010, *Problematika Hukum Terbitnya sertifikat Ganda Hak Atas Tanah*, PDIH, Surabaya: Universitas 17 Agustus 1945, PDIH, Hukum.

### **Seminar**

Bagir Manan, 2002, *Asas Rechtsverweking, Sambutan pada Seminar Nasional Pendaftaran Tanah*, Jakarta: Universitas Trisakti.

ICCSLR, 2021, *International Conference on Cadastral Systems and Land Registration*, United Kingdom: London, pada tanggal 18-19 November.

Jo Henssen, 1995, *Basic principles of the main cadastral systems in the world, In Modern Cadastres and Cadastral Innovations*, Delft: FIG Commission 7 and University of Melbourne, Proceedings of the One Day Seminar in Delft on May 16.

Joyo Winoto, 2010, *Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, keynote speech, (Jakarta: Dewan Guru Besar Universitas Indonesia.

Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development, 2013, *Open letter to Minister Valcourt final. pdf*, Canada: <https://www.afn.ca/uploads/files/> Nov. 25.

### **Work Shop**

Stig Enemark, 2005, *The Land Management Paradigm For Institutional Development*, (Australia: University of Melbourne, Expert Group Meeting On Incorporating Sustainable Development Objectives Into Ict Enabled Land Administration Systems, Infrastructures and Land

Administration, 9- 11 November. United Nations (UN), 1972, *Report of the Ad Hoc Group of Experts on Cadastral Surveying and Mapping*. UN: from 9 to 20 October.

### **Jurnal**

Indiraharti, Novina S., 2009, *Tinjauan Mengenai Title Insurance di Hongkong*. Jurnal Hukum, 6,

### **Kuliah Umum**

Maria S.W. Sumardjono, 2021, *Beberapa Isu terkait Hak atas tanah dan Pendaftaran Tanah Pasca UU 11/2020 tentang Cipta Kerja*, Kuliah Umum Pengurusan dan Pendaftaran Hak atas tanah, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, *Locally Rotated, Globally Respected*, 09-2021), [www.ugm.ac.id](http://www.ugm.ac.id).

### **Lain-lain**

Alan Harstein, 2023, *Title Insurance: How it works, what it covers*, (Australian: article, NerdWallet, Inc., 2023).

Jean-Bernard Wurm, 2022, *How US-Style Title Insurance Is Transforming Risk Management In European Real Estate Markets*, (US::Managing Director, LandAmerica (Europe),

Kemen. ATR/BPN, 2023, *Evaluasi Pensertifikatan Hak atas Tanah, PTSL*, Jakarta: Sekretariat Jenderal. <https://www.detik.com/properti/berita/d-7089213/menteri-atr-klaim-ada-110-juta-tanah-terdaftar-di-ri>.

Kemen. ATR/BPN, 2019, *Petunjuk Teknis Kota/Kabupaten Lengkap*, Jakarta: Dit.jen. Infrastruktur Keagrariaan No.003/JUKNIS-300.UK. 01/ II/ 2019 Tgl.1 Feb. 2019; dan Laporan Output PTSL, Jakarta: Surat Sek.Jen. No.DI.01.01/840-100/VI/2020 Tgl.15 Juli 2020.

Kementerian ATR/BPN, 2023, *Progres Tanah Terdaftar s.d. Agustus 2023, Rapat Koordinasi Penyusunan dan Pelaksanaan Kesepahaman Kemendagri dan Pemda dalam Penanganan Masalah dan Konflik Pertanahan di Daerah*, (Jakarta: di Kementerian Dalam Negeri, Direktur Pengaturan Pendaftaran Tanah dan Ruang, Direktur Jenral Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah,



- Kementerian ATR/BPN Republik Indonesia. 2019. *Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*, Jakarta: Set.Jen. Pusdatin.
- Kementerian ATR/BPN Republik Indonesia. 2020, *Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*, Jakarta: Set.Jen. Pusdatin.
- Kementerian ATR/BPN Republik Indonesia. 2021. *Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*. Jakarta: Set.Jen. Pusdatin.
- Kementerian ATR/BPN Republik Indonesia,. 2022. *Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*. Jakarta: Set.Jen. Pusdatin,
- Kementerian ATR/BPN Republik Indonesia, 2023, *Pengumpulan Data Fisik Terunyegrasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*, Jakarta: Set.Jen. Pusdatin.
- Kementerian ATR/BPN Republik Indonesia. 2023. *Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*. Jakarta: Set.Jen. Pusdatin.
- Badan Pertanahan Nasional (BPN). 2011. *Pensertifikatan Pendaftaran Tanah Sistematis lengkap*. Jakarta: Sekretaris Utama. Kantor Staf Kepresidenan.
- Kementerian ATR/BPN, 2016, *Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016-2019*, Arahan dari, Jakarta: Kantor Staf Presiden
- Kemen.ATR/BPN, 2020, *Roadmap Dit.Jen Infrastrukturu Keagrarian*, Jakarta: Rakernas.
- Kemen.ATR/BPN, Rakernas 2019, *Road Map Kementerian ATR/BPN, Percepatan Legalisasi Aset Tanah*, Jakarta: Jakarta Utara, Ancol, Hotel Mercury.
- Kementerian Agraria Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI). 2016. *Pendaftaran Tanah Sistematis Ajudikasi*. Jakarta: Pusdatin dan LP2B.
- Kementerian ATR/BPN Republik Indonesia. 2019. *Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*. Jakarta: Set.Jen. Pusdatin.
- Kemen.ATR/BPN, 2019, *Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Lengkap untuk Kota / Kabupaten*, (Jakarta: Surat Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan, No.003/JUKNIS-300.UK.01/II/2019 tanggal 1 Februari 2019).
- Kepala Bidang Pengukuran dan Pendaftaran, 1985, *Pelaksana Tugas Kegiatan PP 10/1961*, Semarang: Direktorat Agraria provinsi Jawa Tengah..
- Koes Widarbo, 2021, *Sertifikat Elektronik sebagai Solusi Penyelesaian Kasus Pertanahan*, Kumpulan Esai, Yogyakarta: STPN Press.

- Koeswidarbo, 2018, *Evaluasi Pelaksanaan PTSL Tahun 2017 dan Tahun 2018 di Kabupaten Jember*, (Jember, Kepala Kantor Pertanahan Th 2016-2018).
- Koeswidarbo, 2019, *Evaluasi Pelaksanaan PTSL Tahun 2018 dan Tahun 2019*, di Propinsi Jawa Timur, (Surabaya, Kepala Bidang Penangan Masalah dan Pengendalian Pertanahan,).
- Eric Hosta Mella, 2022, *Evaluasi Pelaksanaan Surveyor Berlisensi, Halmahera: Kepala Bidang Survei dan Pemetaan Kantor Wilayah BPN Propinsi Maluku*, wawancara.
- Suranto, “*Peluang dan Tantangan STPN Dalam Menyiapkan Alumni yang Kompeten di Bidang Pengukuran*”2023,,Sleman: Ketua MASKI, Sarasehan Pertanahan, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta.

## Seminar

- Ali Mudofir, Pengenalan Filsafat, 1997, Makalah pada Intership Dosen-dosen Filsafat Ilmu Pengetahuan se-Indonesia, Tgl. 12-9 s.d. 5-10-1997 yang diselenggarakan oleh Fakultas Filsafat Gadjah Mada bekerja sama dengan Dirjen Departemen Pendidikan an Kebudayaan Republik Indonesia,
- Henssen, Jo,1995, *Basic principles of the main cadastral systems in the world*, In: *Modern Cadastres and Cadastral Innovations*, (Delft: FIG Commission 7 and University of Melbourne, Proceedings of the One Day Seminar in Delft on May 16,
- ICCSLR, 2021, *International Conference on Cadastral Systems and Land Registration*, London: United Kingdom, pada tanggal 18-19 November Economic Commission for Europe-Geneva, “Land Administration Guidelines with Special Reference to Countries in Transition”, (New York-Geneva: United Nations, 1996),
- MOLA, Meeting of Officials on Land Administration, *Statement on Land Administration*, (Geneva: February 26-27, 1996, visited 20 October 1999), <http://www.sigov.si/mola>,
- Philipus M. Hardjon. 1994. *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Makalah. Surabaya: Fakultas Hukum Unair.
- Trevor Mills,1999, “*A case for Torrens’s system of Title Registration*”, Makalah yang disampaikan pada Seminar yang diselenggarakan oleh

International School of Business, University of South Australia, (Kuala Lumpur: 26-30 Januari 1999).