

DISERTASI

**ESENSI TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DALAM PELAKSANAAN
PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) UNTUK
MEWUJUDKAN REFORMASI AGRARIA
YANG BERKEADILAN**

**THE ESSENCE OF GOVERNMENT RESPONSIBILITY IN
IMPLEMENTATION OF COMPLETE SYSTEMATIC LAND
REGISTRATION (PTSL) TO REALIZE
JUST AGRARIAN REFORM**



OLEH :

ISRAWATI AKIB

B013181004

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

**ESENSI TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DALAM PELAKSANAAN
PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) UNTUK
MEWUJUDKAN REFORMASI AGRARIA YANG BERKEADILAN**

DISERTASI

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi:

ILMU HUKUM

Disusun dan Diajukan Oleh:

ISRAWATI AKIB

B013181004

Kepada:

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

DISERTASI

**ESENSI TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DALAM PELAKSANAAN
PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP UNTUK
MEWUJUDKAN REFORMASI AGRARIA YANG BERKEADILAN**

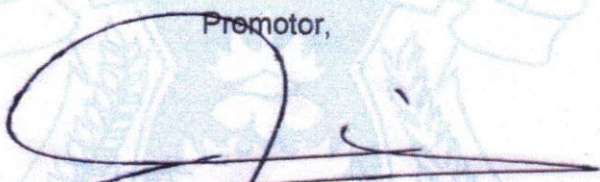
Disusun dan diajukan oleh:

**ISRAWATI AKIB
B013181004**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada tanggal 04 Agustus 2023 Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan


Menyetujui,

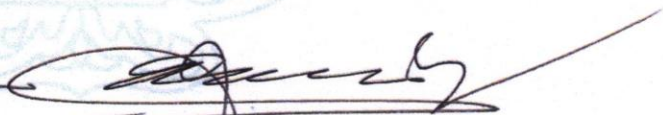
Promotor,


Prof. Dr. Andi Suryaman M. Pide, S.H., M.Hum.
NIP 196907271998022001

Ko. Promotor,

Ko. Promotor,


Prof. Dr. Anwar Borahima, S.H., M.H.
NIP 196010081987031001


Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum.
NIP 196612311990021001

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum,

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,


Prof. Dr. Marwan Riza, S.H., M.Si.
NIP 196406241991032002


Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP 197312311999031003



PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Israwati Akib, S.H., M.H

Nomor Induk Mahasiswa : B013181004

Program Studi : Program Doktor Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini karya orang lain, maka bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Juni 2023

Yang Menyatakan,



Israwati Akib
NIM : B13181004

PRAKATA

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah segala Puji dan Syukur kehadirat Allah SWT, yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang atas segala nikmat-Nya, petunjuk-Nya, pertolongan-Nya dan kekuatan sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini sebagai prasyarat dalam penyelesaian akademik guna mendapatkan gelar tertinggi dibidang Ilmu Hukum, pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dengan judul disertasi **“Esensi Tanggung Jawab Pemerintah dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap untuk Mewujudkan Reformasi Agraria yang berkeadilan“**. Tak lupa penulis mengirimkan salam dan salawat kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW beserta keluarga dan para sahabatnya sebagai teladan bagi seluruh umat manusia. Penulisan disertasi ini tidak akan dapat terselesaikan tanpa bantuan dari pihak - pihak yang dengan sukarela membantu penulis dengan ilmu, pikiran serta tenaganya baik materil maupun imateril yang sungguh besar bagi penulis.

Pada kesempatan ini, perkenankanlah penulis menyampaikan rasa sayang dan ucapan terima kasih yang setinggi - tingginya kepada kedua orang tua saya, Bapak Drs H. M. Akib Labuna dan Ibunda tercinta Hj. Rasida Muin, S.Pd yang tidak pernah lelah dalam membesarkan,

mendidik dan membahagiakan penulis serta mendokan penulis disetiap langkah dan usaha yang penulis lalui dalam menyelesaikan pendidikan ini.

Dengan segala kerendahan hati, penulis menghaturkan rasa terima kasih serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin saat ini dan Prof Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A selaku Rektor Universitas Hasanuddin periode 2018-2022.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H.,M.A.P dan Jajaran Pimpinan Fakultas Hukum, Prof. Dr. Maskun, S.H., M.H selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan; Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A selaku Wakil Dekan II Bidang Perencanaan, sumber daya, dan Alumni; dan Dr. Ratnawati, S.H., M.H selaku Wakil Dekan III Bidang Kemitraan, Riset dan Inovasi.
3. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum selaku Wakil Rektor III Bidang Sumber Daya Manusia, Alumni dan Sistem informasi Universitas Hasanuddin.
4. Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si, selaku Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Unhas; yang selalu mendukung dan memberi motivasi, serta bantuan yang tak henti - hentinya kepada penulis, hingga penulis bisa menyelesaikan pendidikan ini.

5. Ibu Prof. Dr. Andi Suriyaman Mustari Pide, S.H., M.Hum selaku Promotor, Ibu yang selalu baik dalam memberikan wejangan, yang sangat penulis hormati dan selalu penulis banggakan, yang selalu meluangkan waktu untuk bimbingan dalam penyusunan disertasi ini.
6. Bapak Prof. Dr. Anwar Borahima, S.H., M.H selaku Ko Promotor, yang begitu bijak dalam membimbing, dengan penuh keikhlasan mengoreksi setiap lembaran disertasi ini, memberikan ilmu dan pemikiran - pemikiran yang terkait dengan disertasi ini, serta arahan yang penulis sangat butuhkan dalam penyelesaian disertasi ini.
7. Bapak Dr. Kahar Lahae, S.H., M.H selaku Ko Promotor, dengan segala ketulusan dan keikhlasan yang tidak mengenal waktu dan tempat untuk memberikan bimbingan, dengan penuh keseriusan, kecermatan dan bijaksana dalam memberi petunjuk-petunjuk perihal disertasi penulis.
8. Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, SH., MH, Ibu Prof. Dr. Marwati Risa, S.H., M.Si, Prof. Dr Farida Pattitingi, S.H., M.Hum, Ibu Dr. Susyanti Burhanuddin, S.H., M.H, selaku Tim Penguji yang senantiasa meluangkan waktu untuk menguji kemampuan penulis terhadap penguasaan disertasi ini, dengan mengajukan pertanyaan, masukan dan saran demi untuk memperbaiki segala kekurangan disertasi ini.

9. Ibu Dr. Dra. Siti Nurbaiti, S.H., M.H selaku Penguji Eksternal.
Penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi - tingginya atas kesediaanya menjadi penguji eksternal dalam ujian Prapromosi (Tertutup) dan Ujian Promosi (Terbuka).
10. Bapak Andy Chairuddin Patompo selaku Ketua Yayasan Pembangunan Indonesia Makassar dan Ibu Hikmah Patompo, BSc selaku Direktur PT.Timurama / RGD, serta seluruh Staf Patompo Group yang selalu memberikan support yang sangat berharga dalam penyelesaian studi ini.
11. Bapak Prof. Dr. Muh. Yunus, M.Pd selaku Rektor Universitas Patompo beserta seluruh jajarannya yang senantiasa memberikan semangat dan dukungan kepada penulis untuk menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
12. Bapak Prof. Dr. Irwansyah Rawy, S.H.,M.H yang selalu menjadi inspirasi; Para Guru Besar Fakultas Hukum Unhas, Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Unhas yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, hanya ucapan terima kasih yang dapat penulis ungkapkan atas segala ilmu, bantuan dan motivasi yang telah diberikan selama ini.
13. Kepada Rekan - Rekan Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terkhusus kepada Ibu Rini, Pak Ulli, Pak Hakim, dan Pak Hasan yang selalu membantu melayani dengan ikhlas dalam

menyelesaikan segala pengurusan administrasi perkuliahan dan sebagai teman curhat dalam menyelesaikan setiap masalah yang dihadapi selama perkuliahan.

14. Secara khusus kepada yang terkasih suamiku tercinta Andi Ilham Syah Patawari, S.E atas pengertiannya dan keikhlasannya yang telah mengizinkan penulis untuk melanjutkan studi Doktor di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Kepada kedua buah hatiku, Putri tercintaku Andi Nurin Tazkiyah Patawari dan Putraku tersayang Andi Nurhan Rabani Patawari, atas pengertiannya yang begitu besar dan rela untuk mengikhhlaskan waktunya untuk selalu menemani mama dalam menyelesaikan disertasi ini.

15. Bapak Awaluddin, S.H.,M.H, selaku Sekretaris Direktur Jenderal Pengadaan Tanah, Ibu Darsini, S.H.,M.M selaku Kasubdit Penetapan Potensi Redistribusi Tanah , Bapak Yoga Suwarna, S.H.,M.H selaku Direktur Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah, Kepala Kantor Pertanahan Kab. Majene Bapak Muhammad Naim, S.SIT , Kakanda Andi Baso Thabrani, S.SIT.,M.H selaku Kepala Seksi Penetapan hak dan Pendaftaran Tanah Kab. Majene, Bapak Herman Putra Dinata, S.Tr, selaku Kasubsi Pengukuran Kab. Majene, Bapak Drs. Muhammad Ashar, S.H.,M.H selaku Kepala Bidang Penetapan Hak dan Pendaftaran Kanwil ATR/BPN Sul-sel, Bapak Ento Mulyanto, S.H., M.H bidang penetapan Hak dan pendaftaran Kanwil ATR/BPN Sulsel dan seluruh staf Kanwil BPN

Makassar, Kantor BPN Makassar dan Kantor Pertanahan Kabupaten Majene, serta Bapak/Ibu dari Instansi terkait yang membantu dalam memberikan data-data yang penulis butuhkan dalam penyelesaian studi ini.

16. Kepada Ayahanda Firman Muin, S.H., M.Pd, atas nasihat yang selalu diberikan untuk kemajuan penulis, seluruh Keluarga besar K.H Muin Husain dan Keluarga Besar Andi Rasyid Patawari, beserta saudara-saudaraku tercinta beserta ipar - iparku, yang selalu memberikan support dalam menyelesaikan Studi Doktor di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

17. Rekan - rekan seperjuangan Angkatan 2018, Dr. Nurhayati, S.H.,M.H, Dr. Liong Rahman,S.H.,M.H, Dr. Tuty Haryanti, S.H.,M.H, Dr. Guntur Ohoiwotun, S.H.,M.H, Dr. Lestari Wulandari, S.H.,M.H, Ali Rahman, S.H.,M.H, Taufiq Rahman, SH.,MH, Dr. Andi Baso Zulfakar, S.H.,M.H, Rahayu Kojogian ,S.H.,M.H dan Hendra Lekatompessy,S.H.,M.H, atas semangat kebersamaan, support dan bantuannya baik materil maupun non materil dalam mengarungi bahtera Pendidikan di Program Doktor Universitas Hasanuddin yang merupakan moment terbaik dan terindah untuk mewujudkan kesuksesan dan cita-cita kita bersama.

18. Kepada seluruh sahabat-sahabat Zhelo'44, Vonis 97, dan rekan - rekan lain yang tidak sempat Penulis sebut satu persatu dalam

tulisan ini, penulis ucapkan banyak terima kasih atas bantuan, doa dan kebersamaannya.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan, hal ini disebabkan karena keterbatasan dan kemampuan yang ada pada penulis, oleh karena itu, kritik, saran dan koreksi untuk perbaikan dan penyempurnaannya sangat penulis harapkan. Semoga dengan hadirnya disertasi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu dan teknologi. Semoga Allah SWT, senantiasa memberkati dan merahmati segala aktivitas keseharian sebagai suatu ibadah disisi-Nya.

Aamiin Ya Rabbal Alamin

Makassar, Juni 2023

Israwati Akib

ABSTRAK

ISRAWATI AKIB. Esensi Tanggung Jawab Pemerintah dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Untuk Mewujudkan Reformasi Agraria Yang Berkeadilan (dibimbing oleh Suriyaman Mustari Pide, Anwar Borahima, Kahar Lahae).

Penelitian ini bertujuan : (1) menemukan esensi tanggung jawab pemerintah dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam mewujudkan reformasi agraria yang berkeadilan, (2) mengevaluasi tanggung jawab pemerintah dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) (3) menciptakan suatu konsep ideal Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang dapat mewujudkan nilai-nilai keadilan dalam kepemilikan tanah.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris yang terdiri atas dua jenis data yaitu data primer, dan data sekunder. Keseluruhan bahan hukum yang diperoleh tersebut dianalisis secara deskriptif kualitatif dengan menggambarkan permasalahan dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Esensi tanggung jawab pemerintah dimaksudkan untuk melakukan percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap dalam suatu wilayah agar seluruh bidang tanah terdaftar, dimana pemerintah belum dapat menjamin adanya kepastian dan perlindungan hukum hak atas tanah, karena PTSL tidak berhasil dalam pelaksanaannya; (2) Tanggung jawab pemerintah dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) diwujudkan dengan melakukan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi, dengan cara pengumpulan data fisik dan data yuridis dimana terdapat ketimpangan antara kualitas dan kuantitas dari produk hasil PTSL dan adanya permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan PTSL sehingga harus dilakukan secara cepat dan tepat serta tetap memperhatikan unsur kehati-hatian dan ketelitian sehingga sertifikat yang diterbitkan ke atas nama para pemegang hak dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. (3). Konsep dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang dapat mewujudkan nilai-nilai keadilan dalam kepemilikan tanah adalah sistem publikasi positif, yang dilakukan dengan prasyarat dan perwujudan reforma agraria yang berkeadilan bagi masyarakat dilakukan dengan MOU antara pemerintah dan masyarakat, agar PTSL dilakukan dengan sistem prioritas. Pemerintah juga mengeluarkan konsep kebijakan yang dapat memperkuat dan menjamin data-data pertanahan yang akurat, dengan kebijakan satu peta dan pembentukan suatu lembaga asuransi pertanahan. Dengan demikian, maka outputnya disamping masyarakat dapat memperoleh kepastian dan perlindungan hukum hak atas tanahnya, juga memberikan rasa keadilan, dan kesejahteraan bagi masyarakat.

Kata Kunci : Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Reforma

Agraria, Keadilan.

ABSTRACT

ISRAWATI AKIB. The Essence of Government Responsibility in Implementing Complete Systematic Land Registration to Realize Equitable Agrarian Reform (supervised by Suriyaman Mustari Pide, Anwar Borahima, Kahar Lahae).

This study aims to: (1) find out the essence of the government's responsibility in the implementation of Complete Systematic Land Registration (PTSL) in realizing just agrarian reform, (2) evaluate the government's responsibility in the Implementation of Complete Systematic Land Registration (PTSL) (3) create an ideal concept of Complete Systematic Land Registration that can realize the values of justice in land ownership.

This study uses empirical legal research methods which consist of two types of data, namely primary data and secondary data. The entire legal materials obtained were analyzed descriptively qualitatively by describing the problems in the implementation of Complete Systematic Land Registration.

The results of the study show that (1) The essence of the government's responsibility is intended to accelerate complete systematic land registration in an area so that all land parcels are registered, where the government has not been able to guarantee certainty and legal protection of land rights, because PTSL has not been successful in its implementation; (2) The responsibility of the government in the implementation of Complete Systematic Land Registration (PTSL) is realized by carrying out planning, implementation, monitoring and evaluation, by collecting physical data and juridical data where there is a discrepancy between the quality and quantity of PTSL products and the existence of problems encountered in the implementation of PTSL so that it must be carried out quickly and precisely and still pay attention to the elements of prudence and accuracy so that certificates issued on behalf of the right holders can provide guarantees of certainty and legal protection for holders of land rights. (3). The concept in Complete Systematic Land Registration that can realize the values of justice in land ownership is a positive publication system, which is carried out with prerequisites and the realization of just agrarian reform for the community is carried out with an MOU between the government and the community, so that PTSL is carried out with a priority system. The government also issued a policy concept that could strengthen and guarantee accurate land data, with a one map policy and the establishment of a land insurance institution. Thus, the output is that besides the community being able to obtain certainty and legal protection of their land rights, it also provides a sense of justice and prosperity for the community.

Keywords: Complete Systematic Land Registration (PTSL), Agrarian Reform, Justice.

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul.....	i
Lembar Persetujuan.....	li
Prakata.....	iv
Abstrak.....	xi
Abstrack.....	xii
Daftar Isi.....	xiii
Daftar Tabel.....	xvii
Daftar Gambar.....	xviii
 Bab I Pendahuluan	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	14
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	15
D. Orisinalitas Penelitian	16
 Bab II Tinjauan Pustaka	
A. Esensi Pendaftaran Tanah	
1. Lahirnya Hak Milik Atas Tanah... ..	19
2. Pendaftaran Tanah di Indonesia.....	20
3. Objek Pendaftaran Tanah.....	30
4. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah.....	32
5. Tujuan, Asas dan Fungsi Pendaftaran Tanah...	41
6. Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah	43

B. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ...	47
C. Reformasi Agraria Sebagai Konsep Pembangunan Yang Berkeadilan	
1. Konsep Reformasi Agraria.....	55
2. Korelasi Reformasi Agraria dan Keadilan Sosial	56
D. Prinsip Keadilan.....	62
E. Landasan Teori	70
F. Kerangka Pikir.....	80
G. Diagram Kerangka Pikir.....	84
H. Defenisi Operasional.....	85

Bab III. Metode Penelitian

A. Tipe Penelitian	87
B. Lokasi Penelitian.....	88
C. Populasi dan Sampel.....	90
D. Jenis dan Sumber Data.....	91
E. Teknik Pengumpulan Data	93
F. Analisis Data.....	94

Bab IV. Hasil Penelitian dan Pembahasan.

A. Esensi Tanggung Jawab Pemerintah dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap	
---	--

dalam mewujudkan Reformasi Agraria yang berkeadilan

1. Kepastian Hukum dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah sistematis Lengkap (PTSL).....	97
2. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam mewujudkan Tertib Hukum Pertanahan dan Tertib Administrasi Pertanahan mewujudkan	112
B. Tanggung Jawab Pemerintah dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam mewujudkan Reformasi Agraria yang berkeadilan	
1. Tahap Perencanaan Pendaftaran Tanah Sistematis lengkap (PTSL).....	118
2. Tahap Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).....	124
3. Tahap Pengawasan dan Evaluasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).....	144
C. Konsep ideal tanggung jawab pemerintah dalam mewujudkan nilai - nilai Kepemilikan Hak Atas Tanah.	
1. Sistem Publikasi Positif dalam Mewujudkan Nilai - Nilai Keadilan dalam Kepemilikan Hak Atas Tanah...	181
2. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Be (PTSL) dapat Mewujudkan Nilai - Nilai Keadilan dalam	

Kepemilikan Hak 199.....	193
Bab. V Penutup	
1. Kesimpulan.....	205
2. Saran.....	207
Daftar Pustaka	

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Penetapan Lokasi Percepatan PTSL di Kota Makassar Tahun 2020.....	131
Tabel 2. Penetapan Lokasi Percepatan PTSL di Kota Makassar Tahun 2021.....	132
Tabel 3. Penetapan Lokasi percepatan PTSL di Kabupaten Majene Tahun 2021.....	133
Tabel 4. Penetapan Lokasi PTSL untuk Kecamatan Lengkap di Kabupaten Majene Tahun 2021.....	133
Tabel 5. Tanggapan responden terhadap kinerja Petugas PTSL.....	138
Tabel 6. Tanggapan responden terhadap kinerja petugas Terkait (kelurahan,kecamatan, dan kantor desa)...	139
Tabel 7. Target dan Realisasi PTSL di Sulawesi Selatan.....	152
Tabel 8. Target dan Realisasi PTSL di Kab. Majene.....	153
Tabel 9. Tanggapan responden terhadap pengawasan dalam Pelaksanaan percepatan PTSL.....	153
Tabel 10. Tanggapan responden terhadap Program PTSL...	159
Tabel 11. Tanggapan responden terhadap jaminan kepastian Hukum sistem publikasi negatif dalam PTSL.....	184

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Prosedur Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap....	54
Gambar 2. Diagram Kerangka Pikir.....	84
Gambar 3. Capaian Kinerja PTSL sampai pada tahun 2021.....	116
Gambar 4. Prinsip Penetapan Lokasi PTSL.....	134
Gambar 5. Grafik Sertifikat yang ditanggungkan dari Sertifikat PTSL.....	166

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah adalah salah satu sumber daya alam yang merupakan kebutuhan yang hakiki bagi manusia dan berfungsi sangat esensial bagi kehidupan dan penghidupan manusia, bahkan menentukan peradaban suatu bangsa. Penguasaan terhadap tanah sangat terbatas, tidak sebanding dengan jumlah manusia yang ingin memiliki tanah untuk digunakan sebagai pemenuhan kebutuhan demi kelangsungan hidup manusia. Berdasarkan hak menguasai dari negara, secara kongkret menyatakan hubungan hukum formal antara negara dan tanah akan melahirkan hak menguasai tanah oleh negara sedangkan hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya akan melahirkan hak ulayat, maka negara dalam hal ini adalah pemerintah dapat memberikan hak atas tanah kepada seseorang atau suatu badan hukum. Lahirnya hak milik atas tanah¹ dimulai karena adanya hubungan dan kedudukan seseorang dalam persekutuan hidup atau masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschappen*)².

Pasal 22 Ayat (1) U No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang lebih dikenal dengan Undang –

¹ Hak milik atas tanah dapat terjadi melalui 3 (tiga) cara yaitu (1) berdasarkan Undang-Undang; (2) berdasarkan penetapan pemerintah dan (3) berdasarkan hukum adat. Apabila anggota warga persekutuan hukum adat ingin memiliki tanah (hak milik) terlebih dahulu mereka harus memilih dan menetapkan pilihan bidang tanah yang akan diduduki dan dikuasainya.

² Suriaman Mustari Pide, 2014, Hukum Adat Dahulu, Kini dan Akan Datang, Kencana , Cetakan ke 4, Jakarta hlm 131

Undang Pokok Agraria mengatur bahwa terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dalam penjelasan Pasal 22 tentang cara terjadinya hak milik menurut hukum adat ialah dengan pembukaan tanah. Ter Haar - Poesponoto³ mengemukakan bahwa perubahan atau pergeseran dari hak ulayat ke hak perseorangan dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu : (1) keinginan untuk berdiri sendiri; (2) berkurangnya hasil hutan/ketersediaan tanah dan (3) adanya konflik (permusuhan) antar kerabat. Masyarakat persekutuan adat menggunakan hak pertuanan dengan cara memungut keuntungan dari tanah itu, binatang - binatang serta tanaman yang terpelihara di tanah tersebut. Hubungan hak pertuanan dengan hak perseorangan adalah menguncup dan mengembang secara timbal balik dengan tiada hentinya, sehingga mengakibatkan sama besarnya antara hak masyarakat dengan hak perseorangan, bahkan semakin kuat hak perseorangan atas tanah menyebabkan surutnya hak masyarakat terhadap sebidang tanah⁴. Hak Perseorangan secara original tumbuh dan berkembang dari hak yang paling rendah tingkatannya yaitu hak menandai tanah atau hutan. Setiap warga persekutuan dapat dengan bebas meletakkan hubungan individual atas tanah persekutuan. Peletakan hubungan individual dimulai dengan menempatkan atau memberikan tanda-tanda batas pada tanah yang akan digarap. Peletakan tanda batas dapat ditunjukkan dengan menandai

³ Ter Haar, Poesponoto, 1985, Asas – Asas dan Susunan Hukum Adat, Pradnya Paramita, Cetakan ke 8, Jakarta Hal. 71

⁴ Teer Haar-Poesponoto, 1985, Asas - asas dan susunan Hukm Adat, Pradnya Paramitha, Cetakan ke 8, Jakarta, hlm 72

sebuah pohon/tanaman atau dilakukan dengan berbagai cara dan tergantung pada keadaan tanahnya. Penempatan tanda batas dimaksudkan untuk mencegah orang lain menggarap tanah tersebut. Anggota masyarakat yang memungut hasil dari suatu tanah yang dikuasai, untuk dipakai sendiri yang pada akhirnya anggota masyarakat itu memiliki hak untuk membuka tanah, dengan demikian ia memperoleh hak milik atas tanah yang dikuasainya dan dilakukan di hadapan pimpinan penghulu dan diperkuat dengan mengadakan pemujaan di tanah tersebut. Hak perseorangan diperkuat dengan melakukan aktivitas di tanah tersebut secara terus menerus dengan membuat tanggul atau saluran air sehingga di atas tanah tersebut tetap mempunyai hak milik. Tanah – tanah pertanian yang dikelola tersebut dapat di wariskan dan pemiliknya dapat menjualnya dalam lingkungan masyarakat itu sendiri. Pertumbuhan dan perkembangan hak milik tersebut berlangsung berdasarkan kaidah-kaidah hukum adat setempat dan keinginan untuk memperkuat hak tersebut dengan mendaftarkan tanahnya agar hak yang dimilikinya mendapatkan kepastian hukum.

Pasal 19 Ayat (1) UUPA menjadi titik awal dari pembentukan Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia. Pendaftaran Tanah sudah ada sejak adanya peradaban manusia. Pada awalnya pendaftaran tanah dikenal di dunia ini berasal dari negara Mesir Kuno ketika Raja Fir'aun saat itu memerintahkan pegawai kerajaannya untuk mengembalikan patok-patok batas tanah pertanian rakyat yang hilang akibat meluapnya

air sungai Nil⁵. Perkembangan selanjutnya pendaftaran tanah mulai dikenal negara – negara di seluruh dunia. Hal ini ditandai dengan adanya istilah pendaftaran tanah tersebut dalam beberapa bahasa dan pelaksanaannya disesuaikan dengan tujuan tertentu. Tujuan dilaksanakannya pendaftaran tanah dalam rangka untuk menjamin kepastian hukum, juga untuk kepentingan penarikan pajak atau hanya untuk kegiatan administrasi belaka. Hukum yang berlaku di Indonesia pada zaman penjajahan Belanda bersifat dualisme yang membagi hak-hak atas tanah menjadi dua golongan yaitu hak-hak barat yang tunduk pada hukum barat dan hak-hak adat yang tunduk pada hukum adat yang berlaku di Indonesia. Pendaftaran Tanah yang dilakukan oleh pemerintah pada zaman penjajahan itu hanya tanah – tanah Eropa saja yang jumlahnya sangat kecil dibandingkan dengan luas tanah Indonesia, sehingga alasan utama mengapa bangsa Indonesia tidak mendaftarkan tanahnya pada saat itu adalah kondisi tanah bangsa Indonesia yang sangat luas sehingga membutuhkan biaya yang sangat besar untuk melakukan Pendaftaran Tanah.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan bahwa Bumi, Air, dan Kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Amanat tersebut kemudian dijabarkan dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan

⁵ Syafruddin, 2004, Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah, Tesis, Program Study Kenotariatan, PPS-USU, Medan, hlm 14

Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Sejak berlakunya UUPA, maka pendaftaran tanah merupakan fokus dan menjadi prioritas utama bagi pemerintah untuk segera dilaksanakan. Besarnya perhatian pemerintah dalam hal pendaftaran tanah ini selaras dengan makna yang terkandung di dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA, yang pada dasarnya bertujuan menjamin adanya kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Untuk itu maka pendaftaran tanah sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA tersebut, memberikan makna bahwa pemerintah seharusnya tidak diam menunggu bola tapi justru aktif menjemput bola dengan melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Fokus pemerintah terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah ini telah dianggap sebagai suatu *issue* nasional dan menjadi pusat perhatian utama bagi pemerintah untuk menuntaskannya, sebagaimana terangkum dalam pencapaian target pelaksanaan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia yang dimulai saat diundangkannya hingga sekarang ini⁶.

Pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang /Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kewenangan terhadap pendaftaran tanah telah berupaya untuk melakukan percepatan pendaftaran tanah dengan berbagai program / proyek yang telah ada sebelumnya seperti

⁶ Suriaman Mustari Pide, 2000, Quo Vadis Pendaftaran Tanah, PUKAB-Indonesia, hlm.

percepatan pendaftaran tanah melalui Proyek Administrasi Pertanahan (PAP), *Land management and Policy Development Project* (LMPDP) atau Proyek Ajudikasi, Layanan Rakyat Sertifikasi Tanah (Larasita) dan Program Nasional Agraria (PRONA) namun belum dapat mencapai target pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia⁷. Sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam PP 24 tahun 1997 bahwa Pendaftaran Tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui Pendaftaran Tanah secara Sistematis⁸ dan Pendaftaran Tanah secara Sporadis⁹. Pada pendaftaran tanah secara sistematis ini biayanya relatif murah dan waktunya relatif lebih cepat karena kegiatan ini dilakukan oleh pemerintah. Sebaliknya pendaftaran tanah secara sporadis ini berasal dari inisiatif masing – masing pemilik tanah, sehingga pemilik tanah (pemohon) dituntut untuk lebih aktif mengurus permohonan tanahnya dan biaya pendaftarannya relatif lebih mahal dan waktunya lebih lama.

Pemerintah dalam hal ini bertanggung jawab dalam mengejar ketertinggalan dalam pendaftaran bidang-bidang tanah, maka pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN telah menerbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 6 Tahun 2018 Tentang

⁷ Dian Aries Mujiburohman,2018. Potensi permasalahan Pendaftaran tanah. Jurnal ISSN 2580-2151 (online) DOI: [dx.doi.org/10.31292/jb.v4i1.217](https://doi.org/10.31292/jb.v4i1.217).hlm 89

⁸ Pendaftaran tanah secara sistematis merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa / kelurahan.

⁹ Pendaftaran tanah secara sporadis merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/ kelurahan secara individual atau massal.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagai payung hukum PTSL¹⁰. Peraturan ini sebagai pengaturan lebih lanjut dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, kemudian dikeluarkan lagi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Pemerintah mengeluarkan aturan mengenai PTSL 3 (tiga) tahun berturut – turut dikarenakan pemerintah ingin melakukan percepatan terhadap program tersebut. Penyempurnaan substansi dilakukan oleh pemerintah dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang - Undang No. 2 tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang - Undang, yang kemudian diterbitkan peraturan baru yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, dalam Pasal 87 Ayat (1) ¹¹. Dengan demikian target percepatan pendaftaran tanah memerlukan penyempurnaan substansi/materi dengan menyesuaikan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang

¹⁰ Konsideran Menimbang Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Maksud dari diterbitkannya peraturan ini adalah untuk mengatur kembali pelaksanaan percepatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

¹¹ Pasal 87 Ayat (1) PP No.18 Tahun 2021 yang berbunyi : Dalam rangka Percepatan Pendaftaran Tanah di Indonesia maka pelaksanaan Pendaftaran Tanah secara Sistematis wajib diikuti oleh Pemilik bidang tanah.

pendaftaran tanah maupun ketentuan pertanahan lainnya agar terselenggara Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di seluruh wilayah Republik Indonesia . Tataran implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap harus terus digalakkan untuk mengejar target pendaftaran bidang tanah karena selain telah memiliki payung hukum juga perlu dibangun kerjasama atau koordinasi antar instansi yang terkait sebagaimana telah dinstruksikan oleh Presiden¹². Namun fenomena yang terjadi, PTSL dalam implementasinya masih banyak kekurangan diantaranya penyediaan sarana dan prasarana, sumber daya manusia, Pajak Penghasilan dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan yang terhutang. Selain itu permasalahan mengenai tanah absentee, kelebihan maksimum dan tanah - tanah terlantar¹³. Sejauh ini masih terdapat hambatan dalam pelaksanaannya karena PTSL berorientasi pada target kuantitas, seberapa banyak sertifikat yang harus dihasilkan sampai pada tahun yang telah ditetapkan, yang memungkinkan mengabaikan kualitas dari produk PTSL. Kegiatan PTSL sangat menuntut adanya jaminan kepastian hukum, yang mana kaitannya dengan asas publisitas berdasarkan ketentuan PP No. 24 Tahun 1997, pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia menganut asas publisitas¹⁴. Pengaturan

¹² Instruksi Presiden No. 2 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Seluruh Wilayah Indonesia.

¹³ Dian Aries Mujiborohman, Potensi permasalahan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL), Jurnal Bhumi, Vol 4 No.1 Mei 2008.

¹⁴ Asas Openbaarheid (asas publisitas) berarti setiap orang berhak untuk mengetahui data yuridis tentang subjek hak, nama hak atas tanah peralihan hak dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan, termasuk mengajukan keberatan sebelum diterbitkannya sertifikat pengganti atau sertifikat hilang atau sertifikat yang rusak

asas publisitas yang berbeda memberikan ruang potensi sengketa di kemudian hari karena pada dasarnya peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (*Lex Superior Derogat Legi Inferiori*).

Program PTSL ini merupakan salah satu target Reformasi Agraria, yang pada hakikatnya reformasi agraria memiliki konsep yang mencakup tiga hal yaitu Konsep *Landreform*, *Acces Reform* dan *Policy* atau *Regulation Reform* yang pada dasarnya bertujuan untuk menata kembali struktur kepemilikan tanah yang lebih adil dan penataan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang lebih produktif yang dapat dijadikan sarana dan prasarana bagi masyarakat untuk menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia secara adil dan merata, tetapi kenyataannya kemiskinan masih dirasakan oleh masyarakat Indonesia, masyarakat belum mendapatkan akses untuk meningkatkan taraf hidupnya. Hal ini, diketahui dari data Badan Pusat Statistik (BPS) yang mencatat bahwa jumlah penduduk miskin di Indonesia pada tahun 2023 tercatat sebesar 26,36 juta atau 9,57 % berada dibawah garis kemiskinan, angka ini naik tipis dari bulan maret 2022 sebesar 9,45 %, dengan demikian dalam mengatasi kemiskinan pemerintah perlu membuat perencanaan yang baik untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat yang adil. Dalam konsep *regulation reform*, peraturan kebijakan dan hukum yang terkait PTSL masih belum mampu mengatasi segala permasalahan yang ada dalam program ini. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

(PTSL) yang diselenggarakan oleh Kementerian ATR/BPN sejak tahun 2017 telah menargetkan sebanyak 126 juta bidang tanah di Indonesia yang terdaftar dan tersertifikasi secara keseluruhan pada tahun 2025. Dalam target tersebut sampai dengan tahun 2023 telah terealisasi sebanyak 100,2 juta bidang tanah atau sekitar 80 % telah diterbitkan sertifikatnya.¹⁵ Dengan demikian masih tersisa sebanyak 25,8 juta bidang atau 20 % bidang tanah yang belum terdaftar. Ini berarti dalam jangka waktu 2 tahun pemerintah harus menyelesaikan 25,8 juta bidang sampai tahun 2025.

Target – target PTSL ini bukanlah pekerjaan mudah, banyak pihak yang beranggapan hanya ambisi, pencitraan dan kepentingan politik pertanahan saja. Apabila dianalisis lebih mendalam penyebab utama adalah *political will* pemerintah, program-program pendaftaran tanah sebelumnya dilaksanakan dalam tataran kementerian, bukan dalam puncak pemerintahan yang tertinggi yaitu Presiden. Hal inilah yang membedakan program PTSL dengan program-program pendaftaran tanah sebelumnya. Selaras dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial, politik, kebudayaan serta tata pemerintahan pada tahun 2014-2019 era Presiden Jokowi dan Jusuf Kalla dikeluarkanlah Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria. Peraturan ini sesungguhnya adalah penjabaran dari Program Nawa Cita atau sembilan cita-cita pemerintah yang dideklarasikan 15 Mei 2014 khususnya cita

¹⁵. <https://properti.kompas.com/read/2020/12/10/164926321/baru-82-juta-bidang-tanah-tersertifikasi>

kelima¹⁶. Reformasi Agraria yang didalamnya terdapat kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan salah satu solusi mencegah terjadinya konflik agraria. Pemerintah tidak hanya melakukan legalisasi aset melalui sertifikasi tanah dan sekadar bagi-bagi sertifikat tanah tapi juga melakukan pemberdayaan ekonomi masyarakat dengan memberikan akses permodalan pasar, serta keterampilan yang diperlukan.¹⁷

Permasalahan pokok dalam bidang pertanahan yang sedang dihadapi bangsa Indonesia saat ini adalah bahwa tanah merupakan sumber daya yang terbatas dan saat ini terindikasi hanya dikuasai oleh segelintir orang dan badan usaha sehingga terjadi ketimpangan yang tinggi dalam hal kepemilikan tanah. Dalam usaha untuk mencapai tujuan dari cita-cita kemerdekaan nasional diperlukan pengaturan tata guna tanah dan ruang, baik secara nasional maupun wilayah. Pengaturan ini harus berdasarkan pengakuan, penghormatan, dan penguatan hak-hak rakyat dan mengupayakan agar mereka terus berkembang dan mendapatkan manfaat utama dalam proses perkembangan dari zaman ke zaman. Selain permasalahan di atas, dalam hal pengaturan seluruh wilayah, maka diperlukan suatu sistem hukum dan administrasi yang tepat

¹⁶ Penjabaran Program Nawa Cita kelima berbunyi meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, melalui peningkatan kualitas pendidikan dan pelatihan dengan program Indonesia Pintar, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan program Indonesia Kerja dan Indonesia Sejahtera dengan mendorong Land Reform dan Program Kepemilikan Tanah seluas 9 juta hektar, program rumah kampung deret atau rumah murah yang disubsidi serta jaminan sosial untuk rakyat di tahun 2018.

¹⁷ Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

dalam mengatur pertanahan secara menyeluruh dan transparan tanpa sekat-sekat sektoralisme pertanahan. Sarana yang efektif dalam menyelesaikan masalah-masalah pertanahan, khususnya konflik pertanahan yang terus meningkat.

Tanggung jawab pemerintah dalam mengatasi masalah pertanahan salah satunya adalah sertifikasi tanah. Sertifikasi tanah merupakan agenda strategis bagi Badan Pertanahan Nasional sebab hampir seluruh masalah pertanahan bersumber dari eksekutif dalam proses pendaftaran tanahnya. Tragisnya, kelambanan penyelesaian sertifikat tanah secara nasional, telah menimbulkan kesalahpahaman antara Badan Pertanahan Nasional dengan masyarakat pemilik tanah¹⁸. Di masa reformasi saat ini, sangat banyak terjadi ketimpangan kepemilikan hak atas tanah yang dirasakan oleh sebagian besar masyarakat. Para petani, nelayan, petambak dan kelompok masyarakat kecil lainnya sampai saat ini masih sangat kesulitan dalam memperoleh dan memanfaatkan tanah untuk aktivitas mereka. Hal ini tentunya menimbulkan rasa ketidakadilan dalam hal pemilikan dan pemanfaatan tanah.

Berdasarkan hal tersebut maka *issue* yang dikemukakan dalam penelitian ini merujuk kepada penyelesaian percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap diseluruh wilayah dengan tujuannya untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat. Program PTSL yang menargetkan 126 juta bidang tanah di Indonesia

¹⁸ A.Suriyaman Mustari Pide, Op.cit hlm 27

yang harus terdaftar dan tersertifikat secara keseluruhan sampai pada tahun 2025, mengharuskan pemerintah melakukan percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang orientasinya hanya pada target kuantitas saja yang memungkinkan mengabaikan kualitas dari Produk hasil PTSL. Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ini merupakan salah satu target Reformasi Agraria yang mana pemerintah dapat menata kembali struktur kepemilikan tanah yang lebih adil dan penataan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang lebih produktif yang dapat dijadikan sarana dan prasarana bagi masyarakat untuk menciptakan pembangunan yang demokratis dan berkeadilan, namun kenyataannya kemiskinan masih dirasakan oleh masyarakat karena belum mendapatkan akses untuk meningkatkan taraf hidupnya. Pengelolaan sumber daya manusia dan sumber daya alam yang berlangsung selama ini yang merupakan cita-cita Reformasi Agraria belum berjalan dengan baik karena terjadi penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan menimbulkan berbagai konflik agraria. Pemerintah juga belum secara maksimal menentukan arah dan dasar bagi pembangunan nasional yang dapat menjawab berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan sosial, melalui penataan asset disertai dengan penataan akses dan juga regulasi untuk meningkatkan kemakmuran rakyat Indonesia. Ketimpangan struktur agraria di Indonesia masih menjadi permasalahan serius. Upaya pembaharuan agraria telah menjadi

semangat bangsa Indonesia sejak Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diundangkan. Namun demikian bentuk kebijakan dan pengaturan mengenai pembaharuan agraria masih jauh dari sempurna. Sertipikat yang dihasilkan yang dapat memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah tetapi dalam kenyataannya hanya memiliki kekuatan pembuktian yang kuat bukan mutlak sehingga masih dimungkinkan dilakukannya gugatan oleh pihak lain. Berdasarkan issue tersebut di atas maka dianggap perlu adanya payung kebijakan pengelolaan sumber daya alam dan pengelolaan agrarian secara utuh menyeluruh dan diikuti oleh reformasi kebijakan dan reformasi kelembangaan dalam pengelolaan sumber daya alam. Untuk itu dianggap perlu untuk melakukan penelitian terhadap persoalan yang terjadi dalam mewujudkan Reformasi Agraria yang berkeadilan.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah Esensi Tanggung Jawab pemerintah dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam mewujudkan Reformasi Agraria yang berkeadilan?
2. Sejauhmana Tanggung Jawab Pemerintah dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) untuk mewujudkan Reformasi Agraria yang berkeadilan ?
3. Bagaimanakah Konsep ideal Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dapat mewujudkan Nilai-Nilai Keadilan dalam Kepemilikan Tanah ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis esensi tanggung jawab dari Pemerintah dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) untuk mewujudkan Reformasi Agraria yang berkeadilan
2. Untuk mengevaluasi sejauhmana tanggung jawab pemerintah dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) untuk mewujudkan Reformasi Agraria yang berkeadilan.
3. Untuk menciptakan suatu konsep yang ideal dari Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dapat mewujudkan nilai – nilai keadilan.

2. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis : Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang sangat berharga dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) diseluruh wilayah Indonesia
2. Manfaat Praktis : Hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat yang berharga dalam rangka mewujudkan reformasi agraria khususnya dalam kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagai salah satu kegiatan dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada masyarakat agar tercipta keadilan sosial yang sesungguhnya.

D. Orisinalitas Penelitian

Penelitian ini berjudul Esensi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam mewujudkan Reformasi Agraria yang berkeadilan. Untuk menghindari terjadinya duplikasi penelitian terhadap objek yang sama maka penulis melakukan beberapa penelusuran kepustakaan untuk mengetahui keterkaitan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan kajian mengenai Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap untuk mewujudkan reformasi agraria yang berkeadilan yaitu :

1. Penelitian yang dilakukan oleh Muliater Sinaga tahun 2016 dalam Disertasi dengan judul “Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah Dalam Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia” pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar. Penelitian ini dilakukan di Kota Makassar dengan memfokuskan pada kepastian hukum dan pendaftaran hak atas tanah dengan menggunakan variable substansi hukum (ketentuan perundang-undangan tentang pendaftaran Tanah), Sistem dan Prosedur Pendaftaran Tanah dan Cara Masyarakat Menyelesaikan Sengketa Tanah. Kesimpulan dari penelitian ini menyatakan bahwa substansi hukum perundang-undangan pertanahan belum sepenuhnya mampu menciptakan hukum materil dan substansi dalam memperoleh sertifikat hak atas tanah.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Asmarani Ramli pada tahun 2016 dalam Disertasi “Hakikat Keadilan Dalam Penerapan Prinsip Kenasionalan Hukum Agraria” pada Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar. Penelitian ini dilakukan di Kota Makassar yang menggambarkan hakikat keadilan dalam prinsip kenasionalan UUPA yang terdiri atas hak bangsa, hak menguasai negara, hak ulayat dan hak-hak individual yaitu bahwa dengan meletakkan dasar struktur hubungan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya agraria antara masyarakat, negara, masyarakat hukum adat, dan perseorangan yang diatur secara proporsional, maka akan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Oleh karena itu hak menguasai negara harus dilihat dalam konteks hak dan kewajiban negara sebagai pemilik kekuasaan yang mengemban tugas menciptakan kesejahteraan rakyat.
3. Penelitian yang dilakukan oleh M Yahya, Disertasi pada Universitas Muslim Indonesia yang berjudul “Hakikat Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum dan Keadilan”. Penelitian ini dilakukan di Kota Makassar dan Kabupaten Jeneponto yang mengkaji tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menurut Sistem Hukum Indonesia dan kontribusi pendaftaran tanah dalam mewujudkan kepastian hukum dan keadilan.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Dian Aries Mujiburohman, Jurnal pada Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional yang berjudul “ Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Yang diterbitkan pada Jurnal BHUMI : Jurnal Agraria dan Pertanahan Jilid 4 Terbitan 1 hal 88-101. Penelitian ini dilakukan di Yogyakarta, yang mana pada penelitian ini penulis mengkaji permasalahan-permasalahan yang timbul dari pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) , yang merupakan agenda prioritas pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia.

Berdasarkan beberapa penelitian / karya tulis pada ruang lingkup tema terkait yang telah dipublikasikan dan penting untuk dicantumkan di atas, penulis menyatakan bahwa penelitian ini disusun berbeda, sekaligus merupakan kajian yang baru dan asli, sehingga hasilnya paling tidak dapat melengapi penelitian terdahulu tersebut.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Esensi Pendaftaran Tanah

1. Lahirnya Hak Milik Atas Tanah

Di negara yang berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah dilakukan untuk sebesar – besarnya kemakmuran rakyat¹⁹. Lahirnya hak milik atas tanah dimulai karena adanya hubungan dan kedudukan orang dalam persekutuan hidup atau masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschappen*) yang artinya orang yang bukan warga persekutuan tidak berhak menjadi pemilik tanah atau melakukan hubungan hukum, melepaskan hak atas tanah, atau menyerahkan tanah kepada orang asing, atau mereka yang bukan anggota warga persekutuan hukum, sesuai dengan ketentuan hukum adat setempat.

Apabila anggota warga persekutuan hukum adat ingin memiliki tanah (hak milik), terlebih dahulu mereka harus memilih dan menetapkan pilihan bidang tanah yang akan diduduki dan dikuasainya. Hak Wenang Pilih²⁰ merupakan bukti awal pendudukan yang sama dengan *Occupare* pada sistem romawi atau *bezit* pada hukum sipil Belanda. Dari hak wenang pilih inilah kemudian menunjukkan penguasaan nyata berupa pemberian batas setelah menjadi lahan siap pakai. Pemberian tanda-tanda batas ini merupakan simbolitas pengklaiman tanah tersebut, dan dengan mendapatkan pengakuan dari masyarakat dengan hak yang lebih kuat lagi yaitu hak terdahulu (*voorkeursrecht*). Selanjutnya, jika tanah ditanami dan dibangun rumah tempat tinggal, maka ia memperoleh “Hak

¹⁹ Suriaman Mustari Pide, loc cit hlm 134

²⁰ Hak Wenang pilih adalah hak untuk memilih dan menetapkan pilihan bidang tanah dan pemberian tanda-tanda larangan untuk dikuasai

Menikmati” (*genotstrecht*) yang tentu saja mendapat pengakuan dari kepala adat setempat. Setelah tanah ditanami tanaman semusim dan setelah panen ditanami lagi tanaman keras atau didiami cukup lama, maka lahirlah hak pakai. Hak pakai inilah yang merupakan dasar /cikal bakal sebuah tanah menjadi hak milik²¹.

2. Pendaftaran Tanah di Indonesia

Permulaan pendaftaran tanah di Indonesia adalah ketika penjajah VOC menancapkan hegemoninya di atas tanah-tanah taklukannya di berbagai wilayah nusantara. Namun sesungguhnya pemberlakuan sistem pendaftaran tanah hampir seluruhnya berada di Pulau Jawa yaitu dengan memasang tanda plakat²². Perkembangan selanjutnya adalah masa pemerintahan kerajaan belanda setelah dibubarkan VOC dengan pemberlakuan sistem kadaster yang lebih terdokumentasi dan dengan prosedur yang lebih tertib. Pada masa ini dokumen tertulis mengenai tanah-tanah yang terdaftar tersimpan rapi di kantor dinas kadaster. Meskipun sempat diselingi dengan penjajahan Inggris pada periode 1811-1816, sistem kadaster atau pendaftaran tanah sama sekali tidak berpengaruh dan semakin berkembang dalam hal cakupan wilayah. Kadaster yang berlaku di Indonesia pada masa kolonial Belanda terbagi

²¹ Suriaman Mustari Pide, Op.Cit 131

²² Plakat yaitu semacam surat pengumuman (undang-Undang dan sebagainya) berupa gambar ataupun tulisan yang ditempelkan di dinding, tembok dan tempat-tempat umum untuk penyebaran yang lebih luas.²²

atas *recht cadaster*²³ atau *legal cadaster* dan *fiscal cadaster*²⁴. Pemegang hak tersebut hanya untuk keturunan belanda dan eropa serta golongan lainnya. Tanah-tanah yang diadakan *fiscal cadaster* adalah tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat seperti tanah yasan, tanah gogolan, tanah andarbeni, dan sebagainya²⁵.

Masa kemerdekaan Indonesia meskipun secara fundamental mengubah tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara, tetapi dalam hal sistem kadaster masih menganut ketentuan yang berlaku pada masa kolonial. Beberapa perubahan hanya bersifat penyesuaian kelembagaan yaitu dengan bergabungnya kantor pendaftaran tanah (kadaster) dengan kantor inspeksi agraria dalam satu kementerian serta beberapa aturan menyangkut hak atas tanah. Perubahan yang fundamental di bidang keagrariaan termasuk di dalamnya sistem pendaftaran tanah adalah ketika diberlakukannya Undang-Undang no. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan UUPA. Secara bertahap sistem pendaftaran tanah di Indonesia mengalami perubahan terutama dengan pemberlakuan Peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dan diganti dengan Peraturan Pemerintah no. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan yang

²³ *Recht cadaster* merupakan pendaftaran tanah yang tujuannya untuk memberikan kepastian hukum dan kepada pemegangnya diberikan tanda bukti hak yang pada waktu adalah akta *eigendom*, *Erfpacht*, *Opstal dan Gebruik* (termasuk *recht van Gebruik*).

²⁴ *Fiskal cadaster* bertujuan untuk menentukan pemegang wajib pajak dan pemegang pembayar pajaknya diberikan tanda bukti berupa pipil, girik dan petok

²⁵Suprpto dan Muchsin, 2002, kepastian dan Perlindungan Hukum pada landasan Keadilan dan Kebenaran dalam Seminar Nasional Lembaga Rechtsverwerking. Pusat Studi Hukum Agraria. Fakultas Hukum Universitas Trisakti. hlm 2

terakhir diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Dari masa ke masa terjadi perkembangan dalam masyarakat, sehingga peraturan tentang pendaftaran tanah harus dapat mengikuti perkembangan zaman, baik teknologi maupun dalam kehidupan sosial ekonomi. Adapun pendaftaran tanah dari masa ke masa yaitu

a. Masa sebelum Penjajahan

Wilayah nusantara atau sekarang adalah Indonesia sebelum masa penjajahan terpecah-pecah berdasarkan penguasaan kerajaan-kerajaan lokal baik besar maupun kecil. Setiap kerajaan memiliki sistem penguasaan tanah tersendiri meskipun banyak kesamaannya. Raja-raja yang berkuasa menetapkan penguasaan tanah wilayahnya berdasarkan preferensi sikap mereka terhadap rakyat yang dipimpinnya. Terdapat berbagai variasi sistem pemberian hak penguasaan, tetapi secara umum pemberian hak tersebut terbagi atas beberapa golongan yaitu : Kaum bangsawan, kepentingan keagamaan, masyarakat dan kepentingan desa.

Pada masa kerajaan-kerajaan nusantara belum diberlakukan sistem pendaftaran tanah. Meskipun demikian secara tersirat dari berbagai literatur sejarah ada semacam pengakuan dari pihak kerajaan terhadap tanah-tanah yang diberikan hak penguasaan. Penduduk yang diberikan garapan atas tanah milik kerajaan diharuskan untuk membayar upeti setiap kurun tertentu. Pengakuan garapan tanah milik kerajaan dan sistem pembayaran upeti merupakan bentuk pengadministrasian

kepemilikan tanah meskipun sangat sederhana. Perbedaan lainnya dibandingkan dengan sistem pendaftaran tanah modern adalah pengakuan penguasaan tanah bersifat komunal dalam suatu hamparan desa dan tidak dalam bentuk persil tanah pengadministrasian yang masih sangat sederhana tersebut pada saat itu dapat diandalkan untuk menunjukkan status penguasaan tanah, hal tersebut dapat terjadi karena faktor penduduk yang masih sedikit dan juga sistem kekerabatan yang masih kental sehingga tidak menimbulkan konflik antar masyarakat.

b. Masa penjajahan

Masa penjajahan di nusantara dimulai ketika VOC, perusahaan dagang dari Negeri Belanda didirikan pada tahun 1602. Semenjak itu usaha VOC meluas ke berbagai wilayah di nusantara. Sepak terjang VOC meskipun hanya perusahaan dagang tetapi dianggap sebagai penjajah karena melakukan monopoli jual beli hasil bumi dan penindasan kepada masyarakat. Satu persatu kerajaan di wilayah nusantara takluk di hadapan VOC. Kekuasaan VOC semakin lama semakin kuat dan daerah – daerah yang ditaklukkan menjadi wilayah kedaulatan sendiri di mana VOC menganggap dirinya sebagai pemilik tanah yang dikuasai tersebut. VOC menyerahkan pengelolaan atas tanahnya kepada pegawai-pegawai VOC, dan orang-orang belanda yang didatangkan dari negerinya. Beberapa kebijakan politik agraria²⁶ yang dijalankan VOC merugikan bangsa Indonesia kala itu²⁷.

²⁶ Beberapa kebijakan politik agraria VOC antara lain ²⁶

c. Masa peralihan (1945-1960)

Berakhirnya kekuasaan kolonial Jepang dan sebelumnya Belanda tidak serta merta berakhirnya ketentuan hukum agraria termasuk pendaftaran tanah warisan pemerintah kolonial. Peraturan mengenai hak-hak atas tanah pada masa kolonial masih berlaku sehingga menimbulkan persoalan di lapangan. Pada periode ini dapat dikatakan awal munculnya konflik agraria yang melibatkan masyarakat, pemegang hak lama dan pemerintah. Sistem pendaftaran tanah mengalami penyesuaian dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria no. 9 Tahun 1959 tentang Pedoman Tata Kerja Pendaftaran Hak-Hak Atas Tanah. Apabila pada masa kolonial Belanda, tanah-tanah yang dapat didaftarkan adalah tanah-tanah yang tunduk pada BW, maka berdasarkan peraturan tersebut tanah-tanah yang tidak tunduk pada BW dapat didaftarkan. Mengingat masih terbatasnya perlengkapan jawatan pendaftaran tanah, maka pemerintah melalui Surat Departemen Agraria No 1 /2/39 tanggal 8 April 1960 Tentang Pelaksanaan PMA No. 9 Tahun 1959 mengatakan untuk sementara ketentuan pada PMA No. 9 tahun 1959 hanya berlaku

-
- a. *Contingente*. Pajak atas tanah pertanian diserahkan kepada penguasa kolonial (kompeni). Selain itu petani dipaksa untuk menyerahkan sebagian hasil buminya tanpa kompensasi.
 - b. *Verplichte leveranten*. Ketentuan sebagai hasil kesepakatan pihak kompeni dengan para raja untuk menetapkan kewajiban petani menyerahkan seluruh hasil panen untuk dibeli dengan harga yang ditetapkan sepihak.
 - c. *Roerendiensten*. Masyarakat yang tidak memiliki tanah diwajibkan untuk kerja paksa (rodi).

²⁷ Santoso,U,2005,Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah menurut Sistem UUPA,Mandar Maju, bandung,hlm 16-17

terhadap tanah hak milik yang baru dan yang diberikan berdasarkan peraturan Menteri Agraria No. 15 Tahun 1959.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah untuk tujuan pendaftaran hak atas tanah yang dikenal dengan *recht cadaster* dilakukan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah di kabupaten/kota. Adapun untuk tujuan fiskal atau pajak, dilakukan oleh jawatan pendaftaran dan pajak penghasilan Tanah Milik Indonesia (P3TMI) dengan kantornya adalah kantor pajak hasil bumi atau (*Landrente*). Pendataan administrasi bidang tanah untuk tujuan fiskal disalah artikan oleh masyarakat termasuk bentuk pengakuan hak. Selain itu, juga terdapat pendaftaran tanah dengan menyesuaikan pada hukum adat setempat. Lembaga yang menangani pendaftaran tanah pada masa setelah kemerdekaan adalah jawatan pendaftaran tanah yang berada di bawah Kementerian kehakiman. Sesuai dengan keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1955 telah dibentuk kementerian agraria dan melalui Keputusan Presiden Nomor 190 tahun 1957 Jawatan Pendaftaran Tanah dimasukkan dalam Kemetrian Agraria. Adapun lembaga yang mencatat untuk tanah yang akan dipungut pajak adalah Jawatan Pendaftaran dan Pajak penghasilan Tanah Milik Indonesia (P3TMI). Tanah-tanah yang didaftar untuk kepentingan pemungutan pajak adalah untuk tanah yang tunduk pada hukum adat, seperti tanah yasan dan tanah gogolan. Tanah-tanah tersebut tidak didaftarkan sebagai tanah yang diakui haknya, tetapi didata dan didaftarkan untuk menentukan siapa individu yang mempunyai kewajiban untuk melakukan pembayaran hak atas tanah. Pembayar pajak

atas tanah tersebut akan diberikan tanda bukti berupa pipil, girik atau petuk.

d. Masa pasca pemberlakuan UUPA

Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sejak tanggal 24 september 1960 mengubah sendi-sendi hukum agraria kolonial menjadi hukum agraria nasional. Salah satu bagian yang berubah adalah sistem pendaftaran tanah. Sesuai Pasal 19 UUPA penyelenggaraan pendaftaran tanah adalah dalam rangka kepastian hak atas tanah sehingga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem hukum Agraria Nasional. Lahirnya UUPA membuat sistem hukum agraria mengalami perubahan yaitu tidak diakui lagi hak-hak barat dan berganti menjadi hak-hak atas tanah yang diakui dalam UUPA. Konsekuensi dari tidak berlakunya lagi hak-hak barat, maka pemilik lama diharuskan untuk mendaftarkan tanahnya untuk dikonversi menjadi hak-hak asli Indonesia menurut UUPA. Ketentuan mengenai pendaftaran tanah hak baru setelah berlakunya UUPA adalah Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMPA) No. 2 Tahun 1962 Tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah. Di dalam ketentuan tersebut hak – hak lama di konversi langsung menjadi hak-hak di dalam UUPA sesuai dengan ketentuan sebagaimana disebutkan di dalam Pasal-Pasal pada peraturan tersebut.

Untuk merealisasikan sebagaimana yang diamanatkan oleh UUPA dalam Pasal 19, maka oleh pemerintah telah diterbitkan Peraturan

Pemerintah No. 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah yang mulai berlaku pada tanggal 23 Maret 1961 atau 5 bulan setelah UUPA lahir. Peraturan ini menandai era baru ketentuan mengenai pendaftaran tanah di Indonesia termasuk lembaga yang menangani pendaftaran tanah. Pemberlakuan PP No. 10 Tahun 1961 cukup lama hingga mengalami dua kali struktur organisasi. Perkembangan teknologi di bidang pengukuran dan pemetaan mempengaruhi metode pengambilan data fisik sehingga perlu diadopsi didalam peraturan mengenai pendaftaran tanah. Sebagai contoh adalah penggunaan fotogrametri dan citra satelit untuk pembuatan peta dasar serta sistem penentuan posisi yang digunakan untuk pengambilan data koordinat sudut dan jarak. Didalam PP No. 10 Tahun 1961, metode pengukuran dan pemetaan tersebut di atas belum disebut sehingga belum dapat dijadikan landasan penyelenggaraan pengambilan data menggunakan teknologi pengukuran dan pemetaan.

Berdasarkan alasan tersebut di atas ditambah dengan perkembangan sosial ekonomi masyarakat yang menuntut pelayanan pertanahan yang lebih efisien mendorong diperlukannya perubahan peraturan tentang pendaftaran tanah. Pemerintah kemudian mengganti Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 dengan Peraturan Pemerintah (PP) no. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan baru tersebut sekaligus menandai penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis sebagai cara untuk mempercepat pendaftaran tanah diseluruh Indonesia. Membandingkan antara PP No. 10 Tahun 1961 dan PP no. 24

Tahun 1997, secara umum keduanya mempunyai karakteristik yang sama, yaitu penyelenggaraan pendaftaran tanah atas dasar amanat dari Pasal 19 UUPA yaitu untuk tercapainya kepastian hukum atas tanah di seluruh wilayah Indonesia. Meskipun memiliki cakupan kegiatan yang berbeda, tetapi kedua peraturan tersebut mempunyai kesamaan yaitu menuju tertib administrasi pertanahan.

Setelah berlakunya UUPA, penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan dengan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadis dan sistematis serta pemeliharaan data pendaftaran tanah. Adapun pendaftaran tanah sistematis dilakukan dengan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) karena hanya kegiatan ini meliputi keseluruhan bidang tanah dalam suatu desa / kelurahan²⁸. Secara umum dapat dikatakan bahwa pendaftaran tanah merupakan suatu kegiatan yang mengakibatkan adanya suatu kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Olehnya itu, untuk mengetahui lebih jauh mengenai Pendaftaran Tanah, maka terlebih dahulu dijelaskan beberapa pengertian pendaftaran tanah baik menurut para pakar hukum maupun menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Soutendjik Mulder²⁹, bahwa, "Pendaftaran tanah adalah kegiatan yang memberikan gambaran bidang-bidang tanah dalam suatu

²⁸ Waskito. Hadi Arnowo, 2019, Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Di Indonesia. Prenadamedia Group : Jakarta, hlm 13-28

²⁹Soutendjik Mulder (dalam R.Hermanses), 1982, Pendaftaran Tanah di Indonesia, Yayasan Karta Dharma IIP, Jakarta. hlm 2

Negara”. Sedangkan menurut Boedi Harsono³⁰ “Pendaftaran Tanah merupakan salah satu usaha untuk mencapai kepastian hukum”. Menurut Joko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto³¹ bahwa : “Pendaftaran tanah merupakan suatu kegiatan untuk mengetahui status tanah dan hak yang ada di atasnya., Subjek hak dan batas-batas tanah sehingga mencegah persengketaan”. Selanjutnya Pendapat lain yang dikemukakan oleh Bahtiar Effendi ³² bahwa : “Pendaftaran tanah adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah secara terus menerus dan dalam rangka menginventarisasikan data-data berkenaan dengan hak-hak atas tanah menurut UUPA”.

Pengertian pendaftaran tanah yang dikemukakan oleh Bahtiar Effendi di atas menurut penulis masih terlalu sempit karena tidak mengenai pendaftaran hak atas tanah sebagai bagian integral dari pendaftaran tanah. Berdasarkan Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang dimaksud dengan pendaftaran atas tanah: “Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dengan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan , pembukuan, dan penyajian secara pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda

³⁰ Boedi Harsono, 1961, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta, Djambatan, hlm. 157.

³¹ Joko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, 1985, Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 18-19.

³² Bahtiar Effendi, 1983. Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaanya, Alumni Bandung. hlm 5

bukti haknya bagi bagian-bagian tanah yang sudah ada dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”³³. Bertolak dari pengertian pendaftaran tanah³⁴ di atas, maka berdasarkan Pasal 1 angka (1) PP No 24 Tahun 1997 tersebut dapat dilihat bahwa pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur.

3. Objek Pendaftaran Tanah

Pada hakikatnya tanah memang memiliki nilai-nilai filosofis yang sangat bermanfaat bagi hajat hidup orang banyak apabila dikelola secara baik, adil dan merata . Tanah adalah tempat bermukim dari sebagian besar umat manusia disamping sebagai sumber penghasilan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha pertanian dan atau perkebunan sehingga pada akhirnya tanah pulalah yang menjadi tempat peristirahatan terakhir bagi manusia³⁵.

Di dalam *Black’s Law Dictionary* istilah tanah diartikan sebagai :
“*Immovable and Indestructible three-dimensional area consisting of a portion of the earth’s surface, the space above and below the surface and everything growing on or permanent affixed to it, an estate or interest in real property*”³⁶.

³³Pasal 1 ayat 1 PP 24 Tahun 1997

³⁴ Pengertian Pendaftaran tanah dapat dipertegas sebagai berikut :

- a. Pendaftaran tersebut meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian, serta memelihara data fisik dan data yuridis.
- b. Pendaftaran awal yang mendaftarkan hak-hak tanah untuk pertama kali dan harus terus dipelihara.
- c. Pendaftaran hak-hak karena adanya mutasi hak ataupun adanya pengikatan jaminan hutang dengan tanah sebagai agunan dari pendirian hak baru.
- d. Hak-hak yang timbul dari rumah susun dan bagian-bagian dari rumah susun.

³⁵ Muhammad Ilham Arisaputra, Op Cit hlm 55

³⁶ Brian A Garmer, *Black’s Law Dictionary*, Eight Edition, A Thompson Bussiness :West, St.Paul,2004, hlm 892

Selanjutnya Peter Butt memberikan pemahaman tentang land atau tanah bahwa “ *the word land is not only the face of the earth, but everything under it or over it* “³⁷.

Tanah bukan saja sebagai wajah dari bumi tetapi semua yang terkandung didalamnya dan menjadi objek yang sangat penting dalam pelaksanaan pendaftaran tanah. Objek pendaftaran tanah ditegaskan dalam Pasal 9 PP No 24 Tahun 1997 ayat (1) dan (2). Adapun objek tersebut meliputi:

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik³⁸, Hak Guna Usaha³⁹, Hak Guna Bangunan⁴⁰ dan Hak Pakai⁴¹;
2. Tanah Hak Pengelolaan;
3. Tanah Wakaf⁴²;
4. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun⁴³;

³⁷ Peter Butt, Introduction to Land Law, The Law Book Company Limited, second edition, Sydney 1980, hlm 7

³⁸ Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6

³⁹ Hak guna usaha adalah hak untuk menguasai tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan (diatur dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA)

⁴⁰ Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun (diatur dalam Pasal 35 ayat (1) UUPA)

⁴¹ Hak Pakai adalah Hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam putusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanah yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang ini (diatur dalam Pasal 41 ayat (1) UUPA);

⁴² Tanah Wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai ajaran Agama Islam (Pasal 1 ayat (1) PP NO 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik)

5. Hak Tanggungan⁴⁴;

6. Tanah Negara⁴⁵;

Berbeda dengan objek pendaftaran tanah yang lain, Objek pendaftaran tanah yang lain didaftar dengan membukukannya dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta menerbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak.

4. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Berdasarkan uraian di atas telah dikemukakan bahwa, pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak setiap pemegang hak atas tanah di wilayah Indonesia. Jaminan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah adalah sangat digunakan kepada sistem apakah yang dianut dalam melaksanakan pendaftaran tanah. Perbuatan hukum pendaftaran tanah adalah suatu peristiwa penting karena menyangkut segi hak keperdataan seseorang dan bukannya hanya sekedar tindakan administratif belaka. Di bawah ini merupakan sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh banyak negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah. Secara Teori dikenal ada tiga sistem pendaftaran tanah yaitu (1) Sistem Torrens, (2) Sistem

⁴³ Hak atas satuan rumah susun adalah hak milik atas satuan-satuan yang bersifat perseorangan dan terpisah (Pasal 8 ayat (1) UU No 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun)

⁴⁴ Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA, berikut ataupun tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk perluasan utang tertentu yang memberi kedudukan yang diutamakan pada kreditor tertentu terhadap kreditor lain (Pasal 1 ayat (1) UU No 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan).

⁴⁵ Tanah negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah Pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah. Untuk tanah Negara tidak diterbitkan sertifikat.

Positif dan (3) sitem Negatif . Menurut A.P. Parlindungan⁴⁶, dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah dari Sistem Torrens, hal-hal yang perlu diselidiki adalah sebagai berikut :

1. Lahan yang didaftarkan jelas
2. Atas objek yang dimohonkan tidak ada sengketa kepemilikan,
3. Atas permohonannya secara meyakinkan dapat diberikan;
4. Atas bukti dari alas hak tidak ada orang yang berprasangka dan berkeberatan terhadap kepemilikan pemohon.

Kemudian menurut Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja bahwa⁴⁷ :
Dalam sistem Torrens atau sistem *registration of titles* ini, setiap penciptaan hak baru, peralihan hak, termasuk pembebanannya harus dapat dibuktikan dengan suatu akta. Akan tetapi akta tersebut tidaklah didaftar, melainkan haknya yang dilahirkan dari akta tersebut yang didaftar.” Pendaftaran tanah yang menggunakan Sistem Torrens ini mempunyai beberapa keuntungan dalam pelaksanaannya⁴⁸. Dalam kenyataannya, pada Sistem Torrens ini sertifikat tanah merupakan alat bukti yang paling lengkap tentang hak dan pemilik yang tersebut di

⁴⁶ AP Parlindungan, 1994, Pendaftaran Tanah di Indonesia, Bandung, Mandar Maju, hlm. 25.

⁴⁷ Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaya, 2007, Hak-Hak Atas Tanah, Jakarta, Kencana, hlm 87.

⁴⁸ Keuntungan menggunakan Sistem Torrens dalam pendaftaran tanah adalah :

1. Menempatkan biaya yang tidak diduga sebelumnya
2. Meniadakan pemeriksaan yang berulang-ulang
3. Mengadakan kebanyakan rekaman
4. Melindungi semua kesulitan-kesulitan yang tidak disebutkan dalam sertipikat.
5. Meniadakan kepalsuan
6. Secara tegas menyatakan dasar haknya
7. Tetap memelihara sistem tersebut tanpa menambahkan pada trasaksi yang dibebankan kepada pihak pemohon yang mendaftarkan haknya
8. Meniadakan suatu alas hak yang abadi oleh karena menjamin tanpa batas.

dalamnya, serta tidak dapat diganggu gugat. Fungsi dan peranan sertipikat dalam Sistem Torrens sangat besar, terutama untuk beban pembuktian⁴⁹.

Hermanses mengemukakan bahwa sistem publikasi positif ini terdiri atas 2 (dua) sistem yaitu sistem Torrens dan Sistem Grundbuch⁵⁰. Sistem Torrens dikenal dengan nama *The Real Property Act* atau *Torrens Act* yang dimulai berlaku di Australia Selatan sejak tanggal 1 Juli 1858. Menurut A.P Parlindungan, cita dasar dari sistem Torrens yang diciptakan oleh Sir Robert Torrens adalah bahwa manakala seseorang mengklaim sebagai pemilik fee simple baik karena undang-undang atau sebab lain, maka ia harus mengajukan suatu permohonan agar lahan yang bersangkutan diletakkan di atas namanya (A.P Parlindungan: 2000;25). Pendaftaran suatu hak atas nama seseorang dalam sistem Torrens menjadikan seseorang (misalnya A) sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum terhadap semua orang (misalnya B) dari siapa A memperoleh hak tersebut. Berhubungan dengan itu, apabila pengalihan hak dari B ke A menjadi batal, maka B sudah tidak dapat menuntut kembali hak itu dari A apabila hak tersebut telah didaftarkan atas nama A⁵¹.

Sertifikat tanah dalam Sistem Torrens merupakan alat bukti yang paling lengkap mengenai hak dari pemilik yang namanya tercantum dalam

⁴⁹ AP Parlindungan Opcit, hlm 37.

⁵⁰ Hermanses,1981, Pendaftaran Tanah di Indonesia,Yayasan Karya Dharma,Jakarta,hal. 42

⁵¹ Hermanses.R, 1981, Pendaftaran Tanah di Indonesia,Direktorat Jenderal Agraria ,Jakarta hal.44

sertifikat. Hak tersebut sudah tidak dapat lagi diganggu gugat oleh siapapun juga. Apabila ada pemilik hak atas tanah yang sebenarnya maka diberikan ganti rugi melalui dana asuransi. Untuk mengubah buku tanah adalah hak yang tidak dimungkinkan lagi terkecuali jika sertifikat tanah diperoleh melalui cara pemalsuan dengan tulisan atau diperoleh dengan penipuan⁵². Adapun kelebihan dari sistem Torrens dibandingkan dengan Sistem negatif menurut penciptanya adalah sebagai berikut :

- a. Ketidakpastian diganti dengan Kepastian
- b. Biaya – biaya peralihan berkurang dari Pound menjadi shilling dan waktu dari bulan menjadi hari;
- c. Ketidakjelasan dan berbelit-belitnya uraian menjadi singkat dan jelas;
- d. Persetujuan – persetujuan disederhanakan sedemikian rupa, sehingga setiap orang akan dapat mengurus sendiri setiap kepentingannya.
- e. Banyak hak – hak milik atas tanah yang berkurang nilainya karena ketidak pastian hukum hak atas tanah telah dikembalikan kepada nilai sebenarnya.
- f. Sejumlah proses - proses (*Procedure*) dikurangi dengan meniadakan beberapa hal .

Sedangkan sistem Grundbuch (buku tanah) berasal dari Prusia, yaitu suatu negara bagian dari negara Jerman. Menurut sistem Grundbuch,

⁵² Op.Cit Bachtiar Effendie,1993 hal : 48

pendaftaran suatu hak atas nama seseorang mempunyai kekuatan bukti yang berlaku terhadap pihak ketiga. Pendaftaran akan menjadikan seseorang (misalnya A) sebagai pemegang hak yang sah terhadap semua orang kecuali terhadap orang (misalnya B) darimana A memperoleh Hak tersebut, Selama A masih terdaftar sebagai pemegang hak maka B dapat menuntut kembali hak atas tanahnya tersebut, namun apabila hak tersebut sudah dialihkan pada pihak lain (misalnya C) maka B tidak dapat menuntut kembali hak atas tanah tersebut⁵³. Dengan sistem Grundbuch sertifikat merupakan alat bukti yang lengkap bagi pemegang hak terhadap pihak ketiga, dan haknya tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun juga kecuali pihak dari pemegang hak memperoleh hak tersebut.

Undang-undang Pokok Agraria menganut sistem negatif yang mengandung unsur positif dalam pendaftaran. Pengertian negatif adalah bahwa adanya keterangan-keterangan dalam pendaftaran tanah tersebut jika ternyata tidak benar maka keterangan tersebut masih bisa diubah dan dibetulkan sedangkan mengandung unsur positif dimaksudkan bahwa adanya peranan aktif dan petugas pelaksana pendaftaran tanah dalam hal melakukan penelitian terhadap hak-hak atas tanah yang terdaftar tersebut. Menurut A.P. Parlindungan⁵⁴, berdasarkan Pasal 23 ayat (2) atau Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997, pendaftaran itu merupakan alat pembuktian yang kuat tetapi tidak tertulis sebagai satu - satunya alat

⁵³ Hermanses, 1981: hal 44.

⁵⁴ A.P. Parlindungan, 2008, Komentor atas Undang-Undang Pokok Agraria, Bandung, Mandar Maju Cet. 9, hal. 127

pembuktian (tentunya berlaku asas positif). Pasal 32 PP No 24/1997 menyatakan bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak - hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Asas negatif dapat berlangsung selama 5 (lima) tahun dan setelah itu jika tidak ada gugatan ke pengadilan. Di sini asas negatif itu dibatasi hanya 5 (lima) tahun setelah diterbitkannya sertifikatnya. Dengan asas negatif tersebut, walaupun terbatas hanya sampai 5 (lima) tahun, adalah yang terbaik dalam pendaftaran tanah.

Pengertian umum dari sistem publikasi pendaftaran tanah ini menunjukkan bahwa sertipikat tanah yang diberikan adalah berlaku sebagai tanda bukti hak yang bersifat mutlak (*absolut*), serta sertipikat merupakan bentuk satu-satunya alat bukti hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang. Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, maka meski ada register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat sebagai tanda bukti hak. Pendaftaran dan pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang hak, yang menetapkan orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan (*title by registration, the register is everything*).

Dalam sistem publikasi positif berarti bahwa apa yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan/ BPN merupakan alat pembuktian yang mutlak. Pihak ketiga (yang beritikad baik) yang bertindak atas dasar bukti tersebut mendapat perlindungan mutlak, biarpun kemudian ternyata bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Pihak yang dirugikan mendapat kompensasi dalam bentuk lain. Negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Perolehan tanah dengan itikad baik melalui cara sebagai yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan berdasarkan data yang disajikan, dan yang diikuti oleh pendaftarannya, memberikan kepada pihak *Indefesiabel*, yang tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun, juga oleh pihak yang sebenarnya berhak sekalipun. Calon pembeli dan calon kreditor secara mutlak boleh memercayai kebenaran data yang disajikan oleh Instansi Pendaftaran Tanah dan akan dilindungi oleh hukum, jika dengan itikad baik melakukan perbuatan hukum berdasarkan data tersebut, sekalipun kemudian ternyata bahwa data itu tidak benar, asal perbuatan hukum yang bersangkutan telah diikuti dengan pendaftarannya. Hal-hal yang pokok yang menjadi kesukaran⁵⁵ dan manfaat⁵⁶ dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dengan sistem positif⁵⁷.

⁵⁵ Kesukaran dalam penerapan dalam Sistem Positif diantaranya :

1. Peranan aktif pejabat-pejabat balik nama ini memakan waktu yang relatif lama
2. Pemilik yang berhak dapat kehilangan haknya diluar perbuatannya dan diluar kesalahannya (spoliatie)
3. Apa yang menjadi wewenang pengadilan diletakkan dibawah kekuasaan administratif.

Dalam sistem publikasi negatif, bukan pendaftaran tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahya hak kepada pembeli. Pendaftaran tidak membuat orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak, menjadi pemegang haknya yang baru. Sistem publikasi negatif, menunjukkan ciri bahwa apa yang tercantum di dalam sertipikat tanah dianggap benar sampai dapat dibuktikan suatu keadaan yang sebaliknya (tidak benar) di muka pengadilan. Ciri pokok dari sistem negatif ini adalah bahwa pendaftaran tanah tidaklah merupakan jaminan orang yang terdaftar dalam buku tanah merupakan pemegang hak atas tanah tersebut. Dengan kata lain buku tanah membuktikan bahwa, dialah pemilik sebenarnya melalui putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (pasti). Dalam sistem negatif dikenal asas peralihan hak yaitu, dengan istilah *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*, yakni asas yang menyatakan bahwa, orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak, melebihi apa yang dia sendiri punyai, maka data yang disajikan dalam pendaftaran dalam sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Sistem publikasi negatif, melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya, dari tindakan orang lain, yang mengalihkan haknya, tanpa diketahui oleh pemegang hak yang

⁵⁶ Manfaat dari penggunaan sistem pendaftaran positif ini antara lain :

1. Adanya kepastian dari buku tanah
2. Peranan aktif dari pejabat balik nama
3. Mekanisme kerja dalam proses penerbitan sertipikat tanah mudah dimengerti oleh umum

⁵⁷ Mariam Darus Badruzaman, 1985, Perjanjian Kredit Bank, Bandung; Citra Aditya Bhakti, hlm. 46.

sebenarnya, Dalam sistem publikasi negatif berarti bahwa, surat tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat , yang berarti pula bahwa keterangan – keterangan yang tercantum didalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar, sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya.

Kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah sistem negatif mengandung unsur positif yakni, adanya pembatasan hak menuntut lagi seseorang terhadap sertifikat yang sudah 5 (lima) tahun diterbitkan, selama tidak ada yang keberatan pada saat memerlukan pendaftaran, baik mengenai penguasaan maupun mengenai pemilikan atas sebidang tanah, sepanjang orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah,sertifikat serta surat ukur tanah maka penerapan sistem negatif mengandung positif lebih menjamin kepastian hukum dibandingkan dengan sistem negatif ataupun sistem positif dalam pendaftaran tanah.

5. Tujuan, Asas dan Fungsi Pendaftaran Tanah.

Tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah⁵⁸ pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA bahwa, Pendaftaran Tanah

⁵⁸ Tujuan Pendaftaran Tanah berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah :

- a. Memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertipikat sebagai surat tanda buktinya. Inilah yang merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh pasal 19 UUPA. Maka memperoleh sertipikat bukan

merupakan tugas Pemerintah, yang diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan (suatu *rechtskadaster* atau *legal cadastre*). Dalam Pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia mempunyai asas (pedoman, dasar dan prinsip). Hal ini ditegaskan dalam Pasal 2 PP No 24 Tahun 1997 yang mengatakan bahwa “Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, muktahir dan terbuka “Penjelasan Pasal 2 PP No 24 Tahun 1997 mengungkap secara terperinci makna yang terkandung dalam asas pendaftaran tanah.

Pendaftaran Tanah di Indonesia memiliki 5 asas yaitu :

- a. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- b. Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

sekadar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah, yang dijamin undang-undang.

- b. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk Pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- c. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftar.

- c. Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan terutama dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan kebutuhan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka pelayanan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
- d. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir, untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.
- e. Asas terbuka dimaksudkan tersedianya data sesuai dengan keadaan nyata dilapangan, sehingga masyarakat dapat memperoleh data setiap saat.

Dengan melihat Pasal 19 ayat (1) dan (2) maka legalitas hukum dari pendaftaran tanah adalah berupa diberikannya surat tanda bukti hak yang lazim dikenal dengan sebutan sertifikat tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap pemegang hak atas tanah. Sertifikat tanah yang diberikan itu akan memberikan arti dan peranan penting bagi pemegang hak atas tanah, yang dapat berfungsi sebagai alat bukti hak atas tanah, baik apabila ada persengketaan terhadap tanah yang bersangkutan ataupun dapat pula berfungsi sebagai jaminan perluasan suatu hutang pada bank pemerintah maupun swasta. Pendaftaran tanah berfungsi untuk memperoleh alat bukti yang kuat tentang sahnya

perbuatan hukum mengenai tanah dan untuk perbuatan hukum tertentu, pendaftaran tanah mempunyai fungsi yaitu untuk memenuhi sah nya perbuatan hukum itu artinya, tanpa dilakukan pendaftaran perbuatan hukum itu tidak terjadi dengan sah menurut hukum.

6. Sertifikat sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah

Produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah adalah berupa sertifikat hak atas tanah yang mempunyai fungsi dan kekuatan mengikat bagi pemiliknya. Berdasarkan Pasal 1 PP 24 Tahun 1997 , dijelaskan tentang pengertian dari sertifikat⁵⁹. Kekuatan pembuktian sertifikat meliputi 2 hal yaitu⁶⁰ pertama, merupakan alat bukti yang kuat, berarti bahwa selama tidak dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis, yang tercantum dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar sepanjang data tersebut sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Kedua, bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertifikat atas nama orang atau badan hukum, jika selama 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat tersebut, yang bersangkutan tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan atau tidak mengajukan gugatan di pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik

⁵⁹ Pengertian sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang memuat data yuridis dan data fisik objek yang didaftar untuk hak atas tanah, pengelolaan, tanah milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sdh dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

⁶⁰ Aminuddin salle,Abrar saleng,Suriyaman Mustari Pide, dkk, Bahan ajar Hukum Agraria, Cetakan kedua,Penerbit ASPublishing,hlm 264

dikuasai olehnya atau oleh orang badan hukum lain yang mendapat persetujuannya.

Adanya sertifikat hak atas tanah telah membuktikan bahwa tanah tersebut telah terdaftar pada kantor pertanahan di mana tanah tersebut berada. Data yang telah tersimpan di Kantor Pertanahan, jika sewaktu-waktu diperlukan maka dengan mudah dapat ditemukan. Salah satu tujuan pendaftaran tanah⁶¹ adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah. Meski sudah mendapat pengakuan dari UUPA , sertifikat belum menjamin kepastian hukum pemilikinya karena dalam peraturannya sendiri memberi peluang dimana sepanjang ada yang pihak lain yang merasa memiliki tanah dapat menggugat pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat secara keperdataan ke Pengadilan Umum atau menggugat Kepala BPN/Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ke Pengadilan Tata Usaha Negara atau gugatan yang menyangkut teknis administrasi

⁶¹ Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

penerbitannya⁶². Sertifikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat mutlak harus memenuhi unsur-unsur secara kumulatif⁶³.

Dalam hal pemilikan hak atas tanah oleh seseorang atau badan hukum harus dibuktikan dan pembuktian yang terkuat adalah dengan sertifikat tanah yang merupakan tanda bukti yang memberikan pembuktian terkuat bagi kepemilikan hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yaitu sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat, di mana data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertifikat dianggap benar sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya, baik berupa sertifikat atau bukti lain. Untuk memperoleh sertifikat tanah sudah pasti terhadap tanah tersebut harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan. Dalam hal pembuktian⁶⁴ kepemilikan hak atas tanah yang menyatakan bahwa dalam rangka memperoleh kebenaran data yuridis bagi hak-hak yang baru dan untuk keperluan pendaftaran hak atas tanah maka pembuktiannya dilakukan dengan : Pertama, penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang

⁶² Rusmadi Murad, Administrasi Pertanahan Pelaksanaannya Dalam Praktik, Cetakan I, Jakarta Mandar Maju, 2007, Hlm 46

⁶³ Urip Santoso, Hukum Agraris : Kajian Komprehensif, Cetakan Pertama, Jakarta Kencana, hlm 319.

Unsur – unsur Kumulatif sertifikat yaitu :

- a. Sertifikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum
- b. Tanah diperoleh dengan itikad baik
- c. Tanah di kuasai secara nyata
- d. Dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertifikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat ataupun tidak mengajukan guggatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat

⁶⁴ Lihat Pasal 23 huruf a angka 1 peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan. Penetapan pejabat yang berwenang mengenai pemberian hak atas tanah negara dapat dikeluarkan secara individu, kolektif maupun secara umum. Kedua, asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan mengenai Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik. Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik disamping diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, juga diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999⁶⁵.

Dalam penyelenggaraan Pendaftaran tanah, kepemilikan tanah tentu saja harus didukung dengan pengadministrasian yang tertib dan teratur. Lahirnya Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, mengamanatkan bahwa didalam PP 18 Tahun 2021 menjelaskan penyelenggaraan Pendaftaran Tanah dilakukan secara elektronik. Mengenai pembuktiannya diatur dalam Pasal 85 ayat (1), (2) dan (3) yang intinya bahwa seluruh data yang ada dalam dokumen pendaftaran tanah secara bertahap di simpan dan di sajikan dalam bentuk dokumen elektronik, data ini di simpan didalam pangkalan data kementerian dan dapat digunakan sebagai pembuktian di pengadilan.

⁶⁵ Hartanto Andy, Problematika Hukum Jual Beli Tanah Belum Bersertifikat, Cetakan I, Laksabang Mediatma, Yogyakarta, 2009, hlm 17

Program PTSL ini melahirkan data berupa sertifikat elektronik dan sudah masuk didalam pangkalan data kementerian ATR/Tata Ruang serta dapat diakses melalui sistem elektronik.

B. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Sebelum diberlakukan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 1 Tahun 1995 Tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis di daerah uji coba. Berdasarkan Pasal 1 Angka 10 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yang dimaksud dengan pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum di daftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa / kelurahan.

Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan melalui ajudikasi. Yang dimaksud dengan ajudikasi berdasarkan Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan, dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya⁶⁶. Gagasan pendaftaran tanah secara sistematis sesungguhnya merupakan cita-cita dari PP No. 10 Tahun 1961, yaitu penyelenggaraan pendaftaran tanah adalah desa demi desa.

⁶⁶Dian Isnaeni dan Suratman, 2018. Reforma Agraria.Landreform dan Redistribusi Tanah di Indonesia. Intrans Publising. hlm 166

Berlakunya PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah mempertegas konsep pendaftaran Tanah desa demi desa yaitu dengan pendaftaran tanah secara sistematis. Kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis berdasarkan ketentuan umum di dalam PP No. 24 Tahun 1997 adalah Kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa /kelurahan. Secara prinsip kedua konsep tersebut sama-sama bertujuan untuk mendaftarkan seluruh bidang tanah dalam satu desa.

Kelebihan pendaftaran tanah secara sistematis adalah karena pendaftaran tanah secara sistematis mensyaratkan adanya peta dasar pendaftaran tanah sebelum dilaksanakan pengukuran bidang tanah. Sebaliknya pada desa demi desa dilakukan pengukuran bidang tanah lalu dibuatkan peta pendaftaran tanah secara terestris⁶⁷. Di dalam PP No. 10 Tahun 1961, penerbitan sertipikat pada desa yang belum ada peta pendaftaran tanah, maka bidang tanah yang didaftarkan diberikan sertipikat sementara dengan kekuatan hukum sama dengan sertipikat biasa. Sebaliknya dalam PP No. 24 Tahun 1997 tidak dikenal sertipikat sementara. Pendaftaran tanah secara sistematis menggunakan panitia adjudikasi yang telah mendapat limpahan kewenangan dalam pendaftaran tanah, sementara di sistem desa demi desa kegiatan pendaftaran tanah

⁶⁷ Pengertian Terestris adalah pengambilan data dengan cara melakukan survei dilapangan untuk mendapatkan hasil berupa titik-titik pengukuran lapangan berupa X,Y,Z dimana hasilnya nanti dibentuk kontur dan data topografi lainnya. Dalam proses pembentukan kontur penggunaan sistem TIN, dimana dalam pemanfaatan lebih lanjut dapat dipakai untuk perhitungan Cut & Fill, Staking Out, dll

dilakukan oleh Kantor Pendaftaran Tanah dan kemudian oleh Seksi Pendaftaran Tanah.

Perjalanan penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis dimulai dengan kegiatan *Land Administration Project (LAP)* dengan dana sebagian besar dari pinjaman Bank Dunia (*World Bank*). Target Kegiatan sebanyak 1,2 juta bidang tanah yang diselesaikan dalam waktu 8 tahun (1994-2001).⁶⁸ Lokasi kegiatan adalah di 18 Kabupaten / Kota. Kegiatan LAP ini menandai berlakunya peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang memperkenalkan pelaksanaan pekerjaan oleh Tim Ajudikasi. Keberhasilan Program *LAP* yang lebih dikenal dengan program Ajudikasi tahap I, dilanjutkan dengan program sejenis, tetapi dengan nama berbeda, yaitu *LMPDP (Land and Mangement and Policy development Project)*. Proyek yang sebagian besar didanai oleh Bank Dunia tersebut menghasilkan realisasi pensertifikatan tanah sebanyak 2 juta bidang dalam kurun waktu 5 tahun (2004-2009)⁶⁹. Dalam kurun waktu tersebut terjadi bencana dahsyat tsunami di Aceh dan Pulau Nias yang banyak menimbulkan korban jiwa dan harta benda. Musibah besar itu menyebabkan hilangnya batas-batas bidang tanah sehingga perlu dilakukan rekonstruksi batas kepemilikan. Program Rekonstruksi batas bidang-bidang tanah dikenal dengan Program *RALAS (Rekonstruktio n of Aceh Land Administration System)*. *RALAS* dikerjakan oleh BPN dan BRR (Badan Rekonstruksi dan

⁶⁸ Waskito dan Hadi Arnowo, op cit, hlm 50

⁶⁹ Op cit, hlm 50

Rehabilitasi) Aceh-Nias dan berhasil mengembalikan batas untuk 300.000 persil tanah.

Berlakunya Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, yang merupakan turunan dari Undang - Undang Cipta Kerja, semakin memperkuat aturan mengenai pendaftaran tanah. Pasal 87 PP No. 18 Tahun 2021, mengenai percepatan pendaftaran tanah mengamanatkan bahwa dalam rangka melakukan percepatan pendaftaran tanah maka pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis wajib diikuti oleh semua pemilik bidang tanah. Target pemerintah untuk menyelesaikan bidang tanah yang terdaftar seluruhnya pada tahun 2025 menyebabkan perubahan strategi pencapaian yaitu dengan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis lengkap (PTSL)⁷⁰. Program pendaftaran tanah ini merujuk pada kegiatan pendaftaran tanah bidang demi bidang dalam satu hamparan desa/kelurahan. Semula program yang dijalankan adalah percepatan penyelesaian kegiatan PRONA lalu diganti dengan PTSL⁷¹. Objek PTSL meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik

⁷⁰ Pengertian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menurut ketentuan umum di dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/ kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

⁷¹ Rangkaian peraturan dari percepatan PRONA hingga PTSL sebagai berikut :

1. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA)
2. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional NO. 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA)

bidang tanah yang belum ada sertifikat tanahnya maupun bidang tanah hak yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah. Kondisi bidang tanah juga yang sudah ada tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam kegiatan PTSL⁷². Penentuan penetapan lokasi untuk PTSL dilakukan dengan ketentuan :

- a. Berdasarkan ketersediaan anggaran PTSL, telah dialokasikan dalam APBN / APBD, *Coorporate Sicial Responsibility (CSR)* atau sumber dana PTSL lainnya.
- b. Diprioritaskan pada lokasi desa/ kelurahan yang ada kegiatan PRONA/PRODA, lintas sektor, Sertifikat Massal Swadaya (SMS), CSR dan atau program pendaftaran tanah massal lainnya, atau berdasarkan ketersediaan dana yang sah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, untuk 1 desa/kelurahan PTSL

-
3. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 35 tahun 2016 tentang Percepatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)
 4. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)
 5. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah.

⁷² Tahapan-tahapan dalam kegiatan PTSL sebagai berikut :

- a. Perencanaan
- b. Penetapan lokasi
- c. Persiapan
- d. Pembentukan dan Panetapan Panitia Ajudikasi PTSL dan satuan tugas
- e. Penyuluhan
- f. Pengumpulan Data Fisik dan Data Yuridis
- g. Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak
- h. Pengumuman Data fisik dan data yuridis serta pemgesahannya
- i. Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak
- j. Pembukuan Hak
- k. Penerbitan sertipikat tanah
- l. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan
- m. Pelaporan.

- c. Mempertimbangkan kemampuan sumber daya manusia / petugas pelaksana PTSL pada masing-masing kantor pertanahan⁷³.

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/kota, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh peraturan pemerintah No. 24 tahun 1997 atau peraturan perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain⁷⁴.

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Panitia Ajudikasi.

⁷³ Waskito dan Hadi. Op.cit hlm 50-53

⁷⁴ Dalam kegiatan-kegiatan tertentu, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/kota dibantu oleh Pejabat lain yaitu :

- a. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)
Peran PPAT dalam pendataran tanah adalah membantu kepala kantor petanahan kabupaten/kota dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran Tanah berupa pembuatan akta pemindahan hak atas tanah atau Hak milik atas satuan Rumah susun kecuali lelang, pembuatan akta pembagian hak bersama, pembuatan akta pemberian Hak Tanggungan atas tanah atau hak milik atas Satuan Rumah Susun
- b. Panitia Ajudikasi
Peran Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/kota dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah secara sistematis
- c. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW)
Peran PPAIW dalam pendaftaran tanah adalah membantu kepala kantor pertanahan Kabupaten/kota dalam pendaftaran wakaf tanah Hak Milik berupa pembuatan akta ikrar wakaf.
- d. Pejabat dari Kantor Lelang
Peran pejabat dari kantor lelang dalam pendaftaran tanah adalah membantu kepala kantor pertanahan kabupaten/kota dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah berupa pembuatan berita acara /risalah lelang atas hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.
- e. Kepala Desa/Kepala Kelurahan. Peran kepala desa/ kepala kelurahan dalam pendaftaran tanah adalah membantu kepala kantor pertanahan kabupaten/kota dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali baik dalam pendaftaran tanah secara sporadik maupun pendaftaran tanah secara sistematis berupa penerbitan surat Kutipan Letter C (pengganti petuk pajak bumi), riwayat tanah, dan menandatangani penguasaan fisik sporadik.

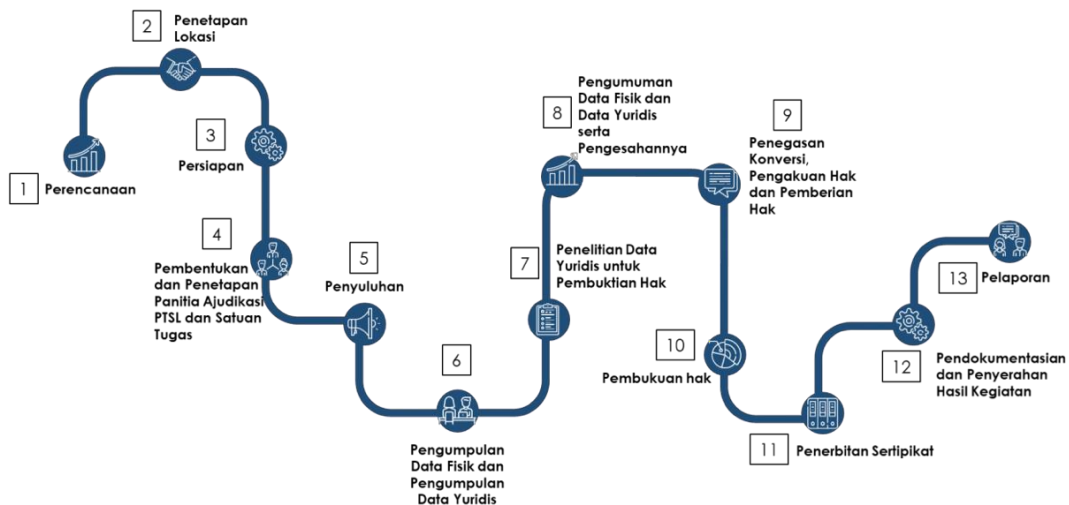
Berdasarkan inisiatifnya, pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis dibagi menjadi dua yaitu :

- a. Pendaftaran tanah secara sistematis dalam rangka program pemerintah. Pendaftaran tanah secara sistematis ini dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Kepala Kantor Pertanahan Nasional
- b. Pendaftaran tanah secara sistematis dengan swadaya masyarakat
Pendaftaran tanah secara sistematis ini dilaksanakan oleh panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.⁷⁵

Panitia Ajudikasi adalah suatu kepanitiaan yang melakukan pendaftaran tanah awali desa demi desa, dan ketua panitia tersebut bukan langsung Kepala Kantor Pertanahan setempat tetapi suatu kepanitiaan tersendiri yang diangkat dari kalangan Badan Pertanahan Nasional⁷⁶. Adapun prosedur pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Indonesia sebagai berikut :

⁷⁵Dian Isnaeni dan Suratman, 2018.op cit hlm 168-169

⁷⁶A.P Parlindungan II,1983. Aneka Hukum Agraria, Bandung ;Alumni hlm 84



Gambar 1
Prosedur Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

1. Prosedur PTSL yang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah⁷⁷

⁷⁷ Prosedur PTSL berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997 :

- Adanya suatu rencana kerja (Pasal 13 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997) Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria (Kepala Badan Pertanahan Nasional)
- Pembentukan Panitia Ajudikasi (Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997) Dalam melaksanakan Pendaftaran Tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan kabupaten/Kota dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri Negara Agraria (Kepala Badan Pertanahan Nasional) atau Pejabat yang ditunjuk.
- Pembuatan Peta dasar pendaftaran (Pasal 15 dan Pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997)
- Penetapan batas bidang-bidang tanah (Pasal 17 sampai Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997)
- Pembuatan peta dasar pendaftaran (Pasal 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997)
Bidang – bidang yang sudah ditetapkan batas-batasnya telah diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran.
- Pembuatan daftar tanah (Pasal 21 Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997)
Bidang atau bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya.
- Pembuatan surat ukur (Pasal 22 Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997)
Bagi bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran tanah.
- Pengumuman dan penelitian data yuridis (Pasal 24 dan Pasal 25 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997)
- Pengumuman hasil penelitian data yuridis dan hasil pengukuran (Pasal 26 dan Pasal 27 Peraturan Pemerintah No. 24 1997)

2. Prosedur PTSL berdasarkan Peraturan Menteri Agraria / Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dilakukan dengan beberapa tahapan sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 4 ayat (4)⁷⁸.

C. Reformasi Agraria sebagai Konsep Pembangunan yang Berkeadilan

1. Konsep Reformasi Agraria

Program reforma agraria yang dicanangkan pemerintah diarahkan terutama untuk mengentaskan kemiskinan, merupakan landasan yang kokoh untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan hidup masyarakat. Prinsip keadilan sosial masyarakat dikembangkan melalui suatu proses pemenuhan hak-hak dasar masyarakat. Hak – hak dasar

-
- j. Pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis (Pasal 28 Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997)
 - k. Pembukuan hak (Pasal 29 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997) Hak atas tanah didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis bidang tanah yang bersangkutan, dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut..
 - l. Penerbitan Sertipikat (Pasal 31 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997) Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah terdaftar dalam buku tanah. Sertipikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat, ditandatangani oleh Ketua Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/kota. Sertipikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan menurut permen Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria /Kepala BPN) No. 3 Tahun 1997

78

Tahapan dalam PTSL berdasarkan PMA/Kepala BPN No. 6 tahun 2018 adalah

- a. Perencanaan;
- b. Penetapan lokasi;
- c. Persiapan;
- d. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas ;
- e. Penyuluhan;
- f. Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis ;
- g. Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;
- h. Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya;
- i. Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
- j. Pembukuan hak;
- k. Penerbitan sertifikat hak atas tanah;
- l. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan
- m. Pelaporan.

yang dikenal dengan *Universal of human rights* telah ada sejak manusia dilahirkan yang meliputi hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya yang telah dijamin oleh konstitusi, sedangkan hak yang harus diperjuangkan merupakan hak-hak di mana seorang warga negara bila ingin memperolehnya harus memperjuangkannya. Pemenuhan hak-hak rakyat sebagaimana dijelaskan diatas dilaksanakan dalam konteks *welfare state*⁷⁹ dan atau *empowering state*. Negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya pada masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh masyarakat atau dengan kata lain bahwa negara sangat berperan aktif dalam pemenuhan kesejahteraan masyarakat dengan melibatkan masyarakat dalam pengelolaan potensi yang ada. Reformasi agraria merupakan cita-cita yang mulia sejak masa kemerdekaan hingga saat ini. Reformasi agraria menjadi prasyarat bagi keberhasilan dan kemajuan suatu bangsa. Di dalam konsep pembangunan berkelanjutan, reformasi agraria merupakan penyokong utama pilar keberlanjutan sosial, yakni kesetaraan dan keadilan, selain itu reforma agraria dapat meningkatkan pembangunan ekonomi karena pengaturan sumber daya yang jelas.

Sebagai suatu konsep, pembangunan berkelanjutan atau yang dikenal dengan *Suistanable Development* adalah pembangunan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengorbankan kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi

⁷⁹ *Blak's Law Dictionary* dijelaskan bahwa "*welfare state is a nation in which the government undertakes various social insurance programs, food stamps, and aid to the blind or deaf*"

kebutuhan mereka sendiri. Definisi ini mengandung dua konsep penting yaitu prioritas pemenuhan kebutuhan esensial bagi penduduk miskin dan adanya keterbatasan kemampuan lingkungan untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang dan generasi yang akan datang. Pembangunan pada hakikatnya diupayakan dalam rangka untuk mencapai suatu kesejahteraan rakyat sesuai yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945 yang implementasinya pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

Reformasi agraria sebagai suatu konsep yang diatur dalam Pasal 1 ayat 1 Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset disertai dengan penataan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia⁸⁰. Reforma agraria adalah restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah). Tujuannya untuk mengubah susunan masyarakat warisan *stelsel feodalisme* dan kolonialisme menjadi susunan masyarakat yang adil dan merata. Secara etimologis reforma agraria berasal dari bahasa Spanyol, yang memiliki arti suatu upaya perubahan atau perombakan sosial yang dilakukan secara sadar, guna mentransformasikan struktur agraria ke arah sistem agraria yang lebih sehat dan merata bagi pengembangan pertanian dan kesejahteraan

⁸⁰ Pasal 1 ayat 1 PP No. 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria

masyarakat desa⁸¹ . Esensi reformasi agraria⁸² berdasarkan Pasal 1 angka 2 PP No. 85 Tahun 2018 dan tujuan reformasi agraria⁸³ diharapkan dapat memberikan perubahan yang sangat besar bagi terwujudnya masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur. Reformasi agraria atau reforma agraria merupakan upaya dari pemerintah untuk memberi penguatan aset sekaligus meningkatkan akses masyarakat terhadap tanah. Dalam perspektif manajemen, reformasi agraria merupakan format pelayanan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia kepada masyarakat⁸⁴. Meskipun reformasi agraria adalah kebutuhan masyarakat,

⁸¹ Gunawan Wiradi, Reformasi Agraria : Perjalanan yang belum berakhir, INSIST Press, Yogyakarta, 2000, hlm 35

⁸² Esensi Reformasi Agraria berdasarkan peraturan presiden tersebut adalah :

1. Penataan aset yaitu penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam rangka menciptakan keadilan di bidang penguasaan dan pemilikan tanah.
2. Penataan akses adalah pemberian kesempatan akses permodalan ataupun bantuan lain kepada subjek Reforma Agraria dalam rangka meningkatkan kesejahteraan yang berbasis pada pemanfaatan tanah yang disebut pemberdayaan masyarakat

⁸³ Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 tujuan Reformasi Agraria adalah :

1. Mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan;
2. Menangani sengketa dan konflik pertanahan;
3. Menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria melalui pengaturan, penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
4. Menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan;
5. Memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi;
6. Meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan;serta
7. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup.

⁸⁴ Sebagai format pelayanan, maka reformasi agraria memiliki tantangan sebagai berikut:

1. Reformasi agraria haruslah mudah (*esier*). Pelaksanaan reformasi agraria hendaklah mudah dipahami oleh banyak pihak, termasuk masyarakat. Untuk itu diperlukan formula yang memenuhi logika dan rasionalitas masyarakat.
2. Reformasi agraria haruslah cepat (*faster*). Pelaksanaan reformasi agraria hendaklah tidak terlalu lama atau jangan ditunda-tunda lagi, sebab akan kehilangan momentum. Penundaan reformasi agraria akan membangkitkan konflik sosial yang akan mengganggu harmoni kebangsaan.

namun dalam penyelenggaraannya sepenuhnya diserahkan dan menjadi tanggung jawab negara melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Namun demikian, hal tersebut tetap membutuhkan partisipasi dari seluruh lapisan masyarakat ⁸⁵

Dengan demikian Reformasi Agraria yang di laksanakan di seluruh Indonesia untuk mewujudkan keadilan agraria (*agrarian justice*) karena adanya ketimpangan struktural yang telah terjadi puluhan tahun yang meliputi ketimpangan struktural penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Selain itu diperlukan upaya terencana, terstruktur, berkelanjutan dalam kelembangaan multi pihak baik Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Departemen Dalam Negeri, Kementerian Desa, Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, Kementerian Sosial, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi, dan Lembaga Swadaya Masyarakat antara lain Konsorsium

-
3. Reformasi agraria haruslah murah (*cheaper*). Pelaksanaan reformasi agraria hendaklah dapat dijangkau oleh anggaran Negara, baik melalui anggaran pemerintah pusat, maupun anggaran pemerintah daerah.
 4. Reformasi agraria haruslah lebih baik (*better*). Pelaksanaan reformasi agraria hendaklah dapat memberikan upaya optimal bagi pencapaian keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Dengan demikian akan tercipta struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih adil.
 5. Reformasi agraria haruslah memenuhi prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Pelaksanaan reformasi agraria yang memenuhi prinsip-prinsip ini akan lebih dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

⁸⁵ Muhammad Ilham Arisaputra. Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Governance*. Jurnal Yuridika: Volume 28 No 2, Mei - Agustus 2013. hlm 191

Pembaharuan Agraria, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara beserta lembaga-lembaga terkait lainnya.⁸⁶

2. Korelasi Reformasi Agraria dan Keadilan Sosial

Menurut Joyo Winoto kemiskinan dan ketidakadilan adalah dua hal yang sangat berkaitan, dimana ada kemiskinan maka disitu ada ketidakadilan. Sebaliknya dimana ada ketidakadilan, maka disitu akan ada kemiskinan. Pemerintah Indonesia selama ini telah berusaha untuk menuntaskan kemiskinan dengan berbagai macam program, namun besarnya anggaran yang dikeluarkan untuk itu tidak sebanding dengan penurunan angka kemiskinan di Indonesia. Hal ini terjadi karena kemiskinan dan ketidakadilan di Indonesia bersifat struktural yang tidak dapat lagi diselesaikan dengan cara lama, diperlukan suatu terobosan baru dan modern untuk mengurangi dan menghapus kemiskinan dan ketidakadilan di Indonesia. Sedangkan Ahmad Sodiki menjelaskan bahwa keadilan sosial merupakan masalah universal manakala rakyat merasa tertindas. Ketika rakyat kehilangan tanahnya karena dicabut atau dibebaskan untuk kepentingan negara atau swasta dengan cara-cara sewenang-wenang, maka cepat atau lambat negara atau swasta akan menuai badai. Para perumus UUPA mengemukakan gagasannya untuk membela kaum tani dengan melancarkan gerakan Landreform, maka selama 5 (lima) tahun sejak diundangkannya UUPA , kendala utama pelaksanaannya adalah ketidaksiapan pemerintah melaksanakannya,

⁸⁶ Muchsin, Imam Koeswahyono, Soimin, 2019. Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah. Refika; Bandung. hlm 90-91

sehingga terkesan tidak ada *political will* yang kuat dari pemerintah, antara kelompok tani yang satu dengan kelompok tani yang lain juga terjadi ketidakkompakan karena terkait dengan garis politik partai yang membawahnya yang saling berebut pengaruh di antara mereka. Dengan demikian, maka semakin tidak jelas adanya program *landreform* yang merupakan wahana bagi penciptaan keadilan sosial. Menurut Joyo Winoto bahwa kemiskinan erat kaitannya dengan kepemilikan aset dan fakta menunjukkan bahwa orang miskin di Indonesia, sekitar 60-80 % kekayaannya berupa tanah tapi belum disertifikasi. Akibatnya adalah masyarakat tidak dapat menggunakan asetnya itu sebagai alat untuk mendapatkan modal usaha. Penelitian di 157 negara menunjukkan pula bahwa aset terpenting bagi rakyat miskin adalah tanah, Aset kedua adalah benda yang ada disekitarnya, dan aset yang ketiga aset sosial yang berupa ketergantungan pada keluarga dan tetangga. Dengan inilah maka reforma agraria menjadi salah satu terobosan pemecahan masalah.

Ada 3 (tiga) konsep reformasi agraria yakni konsep *landreform*, konsep *access reform* dan konsep *policy* atau *regulation reform*. Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 telah menggariskan bahwa pembaharuan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam

rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia⁸⁷.

D. Prinsip Keadilan

Keadilan sebagai salah satu pilar dalam cita hukum telah menjadi bagian keadilan sesungguhnya merupakan konsep yang relatif. Pada satu sisi, keadilan merupakan hasil interaksi antara harapan dan kenyataan yang ada, yang perumusannya dapat menjadi pedoman dalam kehidupan individu maupun kelompok. Dari aspek etimologis, kata adil berasal dari bahasa “adala” yang mengandung makna “tengah dan pertengahan” tegak lurus atau meluruskan” dari makna ini kata adalah disinonimkan dengan wasith yang menurunkan kata wasith, yang berarti penengah atau orang yang berdiri ditengah mengisyaratkan sikap yang adil⁸⁸. Secara menyeluruh, sehingga sikap atau keputusan yang diambil berkenaan dengan persoalan itu pun menjadi tepat dan benar. Dalam ilmu fikih adil merupakan sifat yang dituntut dari para saksi dalam pengadilan sehingga kesaksiannya dapat dipercaya⁸⁹.

Pengertian adil dalam kamus besar bahasa Indonesia⁹⁰. Kesadaran akan keadilan pada dasarnya ada pada setiap manusia. Oleh karena itulah dapat dikatakan keadilan adanya bukan pada bahasa tulisan, tetapi

⁸⁷ Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria di Indonesia*, Cetakan I, Sinar Grafika, 2015, hlm 237-238

⁸⁸ Mahmutaron AR, *Rekonstruksi Konsep keadilan*, Universitas Diponegoro Semarang Tahun 2006, hlm 50-51.

⁸⁹ Muhtarom AR, *ibid* Tahun 2006 hlm 55

⁹⁰ Dalam kamus besar bahasa Indonesia dapat diartikan adil adalah tidak berat sebelah, tidak pandang bulu, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, berpegang kepada kebenaran.

lebih dari bahasa hati yang hanya dapat didekati dengan niat dan itikad yang baik dan dirasakan dengan hati yang bersih. Selanjutnya keadilan dapat dikatakan bahwa ada keadilan untuk bertenggang rasa, tidak hanya memikirkan untuk kepentingan sendiri, keadilan untuk berkorban, serta adanya bahwa apapun yang dimiliki ternyata tidak mutlak. Ada hak-hak orang lain di dalamnya, penggunaan terhadap apapun yang dianggap miliknya atau sesuatu yang ada dalam kekuasaannya dengan demikian rupa, sehingga tidak menimbulkan kerugian orang lain artinya memberikan ganti rugi apabila ada hak-hak orang lain yang diambil.

1. Keadilan menurut Ajaran Positivis

Kelompok positivisme mencoba memasukkan paham hukum alam ke dalam kaidah hukum yang kongkret. Oleh karena itu, paham positivis memandang bahwa keadilan merupakan tujuan hukum. Konsekuensinya biasanya dalam praktek mengabaikan unsur lain yaitu kepastian hukum atau dikenal sebagai adagium "*summon jus, summa injuria, summa lex, summa crux*" Adapun tersebut dalam implementasinya menempatkan hukum yang keras akan melukai, kecuali keadilan yang menolongnya. Dari adagium tersebut akan tampak paham positivis kurang yakin apakah keadilan itu dapat dicapai dengan menerapkan aturan hukum. Oleh karena itu asumsi teoritis paham positivis bahwa jika keadilan saja yang dikejar maka hukum positif akan serba tidak pasti lagi. Akibatnya lebih jauh dari ketidakpastian hukum adalah ketidakadilan bagi jumlah orang

yang lebih banyak. Paul Scholten⁹¹ sebagai penganut aliran positivis menyatakan bahwa keadilan yang tertinggi adalah tidakadilan yang setinggi-tingginya. Jika keadilan dikejar maka hukum positif tidak akan menjadi serba tidak pasti lagi. Lalu Montesque menyatakan bahwa tidak ada hal yang bersifat adil atau tidak adil kecuali hal-hal yang diperintahkan atau dilarang oleh hukum positif.⁹²

Pandangan ini terjadi hal yang sebaliknya kalau dicari suatu keadilan di masyarakat justru akan menimbulkan hal yang tidak adil, bahkan sesuatu yang adil menurut ukuran masyarakat justru akan mempengaruhi hukum yang dipakai pada negara, bahkan kalau keadilan itu ingin diterapkan pada pelepasan hak atas tanah untuk pembangunan kepentingan umum, maka ini tidak cocok, karena hanya melihat keadilan itu semata-mata untuk kepentingan negara tanpa melihat bagaimana kepentingan individu, bukankah kepentingan individu-individu ini yang bercita-cita untuk bersatu merupakan unsur dari adanya syarat suatu negara⁹³.

2. Keadilan berdasarkan ajaran Hukum Alam

Hukum alam meyakini bahwa alam semesta ini diciptakan dengan prinsip keadilan. Berdasarkan prinsip ini, kelompok hukum alam memberi makna keadilan sama dengan hukum yakni berikanlah pada setiap orang

⁹¹Hikmawati Ruslin, Disertasi Kepastian Hukum dan Keadilan dalam Pendaftaran Hak-Hak Atas Tanah di Sulawesi Selatan, Pasca Sarjana UNHAS Makassar Tahun 2006 hlm 51

⁹²Montesqueieu, *The spirit Laws*, Penerbit Nusa Media, Tahun 2007, hlm 2001

⁹³Muhammad Rustan, Disertasi "Esensi Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah Dalam Pespektif Keadilan dan Kemanfaatan" Pascasarjana Universitas Hasanuddin, 2013, hlm 118

apa yang menjadi haknya atau dikenal dengan “*unicuique suum tribuere*” dan jangan merugikan orang lain *neminem laedere*⁹⁴

Cicero⁹⁵ menyatakan bahwa hukum dan keadilan, tidak ditentukan oleh pendapat manusia tetapi oleh alam. Pendapat tersebut, memberikan makna keadilan, berdasarkan pandangan bahwa, keadilan diciptakan oleh suatu kekuasaan, di luar manusia. Keadilan yang bersumber dari hal yang lebih besar dari kekuatan manusia. Bahkan menurut ajaran hukum alam bahwa alam semesta, diciptakan dengan prinsip keadilan. Oleh karena itu, alam ingin mencapai keadilan, melalui hukum, dengan menggunakan instrumen akal manusia.

Asumsi dasar konsep keadilan oleh hukum alam adalah, hukum alam atau lazim disebut *natural law*⁹⁶. Kesempurnaan itu hanya dapat ditemukan dalam hukum alam, kesempurnaan yang ideal melalui penggunaan akal para ahli hukum. Perkembangan ajaran hukum alam tentang keadilan, dalam sejarah penggunaan hukum sebagai instrumen mencapai keadilan melalui para ahli hukum menemukan Doktrin Rasio Legis⁹⁷ yang selalu mendasar setiap kaidah hukum.

3. Keadilan Menurut Ajaran Realis

⁹⁴ Dardji Darmodihardjo, Pokok-Pokok Filsafat Hukum Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Di Indonesia, Penerbit PT Gramedia Jakarta Tahun 1995 hlm 140

⁹⁵ Rescou Pound, Pengantar filsafat Hukum, Penerbit Bharata Jakarta. Tahun 2003 hlm 115

⁹⁶ *Natural law* adalah kesempurnaan dari cita hukum yang merupakan kaidah yang diterapkan kepada subjek yang memberikan perkembangan yang sempurna.

⁹⁷ Doktrin Rasio Legis adalah suatu ajaran yang menyatakan bahwa setiap peraturan perundang-undangan mempunyai landasan filosofis sehingga dibuat dan diberlakukan

Ajaran realis pada pokoknya meninggalkan pembahasan mengenai hukum yang abstrak dan hanya mengkaji serta melibatkan hukum pada pekerjaan – pekerjaan praktis dalam penyelesaian problem masyarakat. Hukum selalu berubah terus menerus, dimana hukum itu bertujuan sosial. John Rawls sebagai penganut realisme hukum menyatakan bahwa keadilan memerlukan keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan bersama, bagaimana ukuran keseimbangan di situlah terdapat keadilan. Keadilan dalam arti *fairness* (kepatutan) tidak hanya memberikan peluang yang lebih banyak kepada orang yang memiliki talenta atau kemampuan yang lebih baik untuk menikmati berbagai manfaat sosial, melainkan keuntungan tersebut sekaligus juga harus membuka peluang bagi mereka yang kurang beruntung atau kurang berhasil. Bagaimana ukuran keseimbangan di situlah terdapat keadilan. Keadilan merupakan nilai yang tidak bisa ditawar-tawar. Oleh sebab itu diperlukan hukum menjadi acuan agar nilai keadilan itu dapat dicapai. Pencapaian keadilan menurut Rawls diperlukan untuk menghilangkan kenyataan-kenyataan yang menjadi penghambat tercapainya keadilan seperti ras, keturunan, kelas sosial, dan sebagainya.⁹⁸

4. Keadilan menurut Ajaran Islam

Keadilan dalam sejarah perkembangan pemikiran filsafat islam tidak terlepas dari persoalan keterpaksaan dan kebebasan. Para teolog muslim terbagi menjadi dua kelompok, yaitu kaum Mu'tazilah yang

⁹⁸ John Rawls, 2005, Teori Keadilan. Penerbit Pustaka Pelajar, hlm 3

membela keadilan dan kebebasan, sedangkan kaum Asy'ari yang membela keterpaksaan. Kaum Asy'ari menafsirkan keadilan dengan tafsiran yang khas menyatakan Allah itu adil, tidak berarti bahwa Allah mengikuti hukum-hukum yang sudah ada sebelumnya, yaitu hukum-hukum keadilan, tetapi berarti Allah merupakan rahasia bagi munculnya keadilan. Setiap yang dilakukan Allah adalah adil dan bukan setiap yang adil harus dilakukan oleh Allah, dengan demikian keadilan bukanlah tolak ukur untuk perbuatan Allah melainkan perbuatan Allah-lah yang menjadi tolak ukur keadilan. Adapun kaum Mu'tazilah yang membela keadilan berpendapat bahwa keadilan memiliki hakikat yang tersendiri dan sepanjang Allah maha bijak dan adil, maka Allah melaksanakan perbuatannya menurut kriteria keadilan.

Konsep adil dikenal dalam empat hal⁹⁹; yang pertama adil bermakna keseimbangan dalam arti suatu masyarakat yang ingin tetap bertahan dan mapan, maka masyarakat tersebut harus berada dalam keadaan seimbang, di mana segala sesuatu yang ada didalamnya harus eksis dengan kadar semestinya dan bukan dengan kadar yang sama. Keseimbangan sosial mengharuskan melihat neraca kebutuhan dengan pandangan yang relatif melalui penentuan keseimbangan yang relevan dengan menerapkan potensi yang semestinya terhadap keseimbangan tersebut. Al Quran Surah Ar-Rahman 55:7 diterjemahkan bahwa :

“ Allah meninggikan langit dan Dia meletakkan neraca (keadilan)”

⁹⁹ Murtadha Muthahhari, 1995. Keadilan Ilahi: Asas Pandangan Dunia Islam, Bandung. Mizan, hlm 53-58

Para ahli tafsir menyebutkan bahwa yang dimaksud oleh ayat tersebut adalah keadaan alam yang diciptakan dan segala sesuatu dan setiap materi dengan kadar yang semestinya dan jarak-jarak diukur dengan cara yang sangat cermat. Kedua, adil adalah persamaan penafsiran terhadap perbedaan apapun. Keadilan yang dimaksudkan adalah memelihara persamaan ketika hak memilikinya sama, sebab keadilan mewajibkan persamaan seperti itu, dan mengharuskannya. Ketiga, adil adalah memelihara hak – hak individu dan memberikan hak kepada setiap orang yang berhak menerimanya. Keadilan seperti ini adalah keadilan sosial yang harus dihormati di dalam hukum manusia dan setiap individu diperintahkan untuk menegakkannya. Keempat, adil adalah memelihara hak atas berlanjutnya eksistensi.

Konsepsi keadilan menurut Qadri¹⁰⁰ mempunyai arti yang lebih dalam daripada yang disebut dengan keadilan distributif dan akhirnya Aristoteles, keadilan formal hukum romawi atau konsepsi hukum yang dibuat manusia lainnya. Ia merasuk ke sanubari yang paling dalam dan manusia, karena setiap orang harus berbuat atas nama Tuhan sebagai tempat bermuaranya segala hal termasuk motivasi dan tindakan. Penyelenggaraan keadilan dalam islam bersumber pada Al Quran serta kedaulatan rakyat atau komunitas muslim yakni umat. Islam memerintahkan kepada setiap manusia untuk berbuat adil atau

¹⁰⁰ AA.Qadri,1987, Sebuah Potret Teori dan Praktek Keadilan Dalam Sejarah Pemerintahan Muslim,Yogyakarta;PLP2M, hlm 1

menegakkan keadilan pada setiap tindakan dan perbuatan yang dilakukan

(Qs. An-nisaa(4);58) :

“Sesungguhnya Allah menyuruhmu menyampaikan sama-nat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberikan pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar dan Maha Melihat”

Dalam Al Qu’ran Surat An-nisaa ayat 135 juga dijumpai perintah kepada orang-orang yang beriman untuk menjadi penegak keadilan yaitu :

“ Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah walaupun terhadap dirimu sendiri atau Ibu , Bapak dan kaum kerabatmu. Jika ia, kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau dengan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah Maha Mengetahui segalanya apa yang kamu lakukan”

Perintah untuk berlaku adil atau menegakkan keadilan dalam menerapkan hukum tidak memandang perbedaan agama, sebagaimana ditegaskan dalam Al Quran Surat As Syuura ayat 15 yakni :

“ Maka karena itu serulah (mereka kepada agama itu) dan tetaplah sebagaimana diperintahkan kepadamu dan janganlah mengikuti hawa nafsu mereka dan katakanlah : Aku beriman kepada semua kitab yang diturunkan Allah dan aku diperintahkan supaya berlaku adil diantara kamu. Bagi kami amal-amal kami dan bagi kamu amal-amal kamu. Tidak ada pertengkaran antara kami dan kamu Allah mengumpulkan antara kita dan kepadaNya lah kita kembali”.

Begitu pentingnya berlaku adil atau menegakkan keadilan, sehingga Tuhan memperingatkan kepada orang – orang yang beriman supaya jangan karena kebencian terhadap suatu kaum sehingga mempengaruhi

dalam berbuat adil, sebagaimana ditegaskan dalam Al Quran Surat Al-Maidah(5) ayat 8 , yakni :

“ Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali kebencianmu terhadap suatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah karena adil itu lebih dekat kepada taqwa. Dan taqwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan “.

Dari beberapa definisi tentang keadilan di atas, terlihat betapa beranekaragamnya visi setiap pakar tentang yang dimaksud dengan keadilan. Ada yang mengaitkan keadilan dengan peraturan politik negara, sehingga karena itu ukuran tentang apa yang menjadi hak atau bukan senantiasa didasarkan pada ukuran yang telah ditentukan oleh negara. Ada pula yang melihat keadilan itu berwujud kemauan yang sifatnya tetap dan terus menerus untuk memberikan bagi setiap orang apa yang menjadi haknya. Ada lagi yang melihat keadilan sebagai pembenaran bagi pelaksanaan hukum, yang diperlawankan dengan kesewenang-wenangan¹⁰¹.

E. Landasan Teori

Dalam penelitian ini teori yang digunakan adalah

1. Teori Tanggung Jawab

Tanggung jawab pemerintah dalam pelaksanaan kegiatan PTSL ini tentunya sangat besar. Pemerintah bertanggungjawab apabila terdapat kesalahan dalam kegiatan ini misalnya salah dalam

¹⁰¹ Achmad Ali,2002, Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis).Penerbit PT.Toko Gunung Agung Tbk Jakarta.hlm 74

pengukuran, terjadi kesalahan penunjukan batas, terjadi kesalahan data dan lain-lain. Hal ini harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah. Dalam hal ini ada 2 teori yang dikemukakan oleh Krenenburg dan vertig yang melandasi persoalan tersebut yakni¹⁰² :

- a. Teori *Fautes personalles* yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Dalam teori ini beban tanggung jawab ditujukan kepada manusia selaku pribadi.
- b. Teori *Fautes de services* yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini tanggung jawab dibebankan pada jabatan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula apakah kesalahan yang dilakukannya itu merupakan kesalahan berat atau kesalahan ringan. Dimana berat ringannya suatu kesalahan berimplikasi pada tanggung jawab yang harus ditanggung.

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum mengatakan bahwa “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahkan dia memikul tanggung jawab hukum, subjek berarti bahwa dia bertanggung jawab

¹⁰² <http://sonny-tobelo.blogspot.com/2010/12/teori-pertanggungjawaban.htm?m=1>
diakses pada tanggal 10 Desember 2019

atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan¹⁰³. Lebih

Lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa :

“Kegagalan untuk melakukan kehati - hatian yang diharuskan oleh Hukum disebut kekhilafan (negligence), dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis dari kesalahan (Culpa), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.”

Hans Kelsen selanjutnya membagi tanggung jawab kedalam beberapa bagian yaitu¹⁰⁴ :

- 1.1. Pertanggungjawaban individu yaitu seseorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
- 1.2. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seseorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
- 1.3. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian.
- 1.4. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

¹⁰³ Hans Kelsen (a), 2007, sebagaimana diterjemahkan oleh Somardi, General Theory Of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar - Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik, BEE.Media Indonesia, Jakarta, Hal.81

¹⁰⁴ Hans Kelsen (b), 2006, sebagaimana diterjemahkan oleh Raisul Mutaqien, ,Teori Hukum Murni Nuansa & Nusa Media, Bandung,hal.140

Tanggung jawab dalam kamus hukum dapat diistilahkan sebagai *Liability* dan *Responsibility*, istilah *liability* merujuk pada pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan *responsibility* menunjuk kepada pertanggungjawaban politik¹⁰⁵. Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari ketentuan Peraturan Perundang - Undangan sehingga teori tanggung jawab dimaknai dalam arti *liability*,¹⁰⁶ sebagai suatu konsep yang terkait dengan kewajiban hukum seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan dengan hukum.

Dalam kaitannya dengan penelitian penulis, penyelenggaraan suatu negara dan pemerintahan, pertanggungjawaban itu melekat pada suatu jabatan yang juga telah dilekati dengan kewenangan, Badan Pertanahan Nasional mempunyai kewenangan untuk melaksanakan Pendaftaran Tanah secara sistematis dan lengkap agar seluruh bidang tanah di seluruh Indonesia dapat terdaftar dan kewenangan inilah yang harus dipertanggungjawabkan.

2. Teori Sistem Hukum

¹⁰⁵ H.R. Ridwan, 2006, Hukum Administrasi Negara, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 337

¹⁰⁶ Busyra Azheri, 2011, Corporate Social Responsibility dari Voluntary menjadi Mandatory, Raja Grafindo Press, Jakarta, Hal.54

Dalam penelitian ini sangat penting mengetahui tentang hukum sebagai sistem, karena dalam penelitian ini tidak bisa diletakkan adanya bahasan hukum sebagai suatu sistem yang bertujuan untuk menggambarkan karakter sosial hukum yang diteliti, sehingga ketergantungan antar setiap bagian (masyarakat hukum, budaya hukum, filsafat hukum, ilmu hukum, konsep hukum, pembentukan hukum, bentuk hukum, penerapan hukum, evaluasi hukum dan kembali kepada masyarakat hukum)¹⁰⁷ yang membentuk sistem (*interrelationship between parts*) dalam pembahasan hasil penelitian nantinya harus terstruktur dalam suatu kesatuan bahasan dengan baik dan utuh.

Teori sistem hukum oleh Friedman¹⁰⁸ yang mengatakan bahwa sistem hukum itu berdiri sendiri atas 3 (tiga) elemen yakni struktur hukum (*structure*), substansi hukum (*substance*) dan budaya hukum (*culture*). Menurut Friedman struktur hukum adalah *The structure of system is its skeleton frame; it is a permanent shape, the institutional body of the system, the tough rigid bones that keep the process flowing within bounds* yang artinya (terjemahannya “ Struktur suatu sistem adalah kerangkanya yang merupakan bentuk permanennya, badan institusional sistem, tulang-tulang kerasnya yang menjaga proses tetap berjalan dalam batasannya”).

¹⁰⁷ Rasjidi, Lili & Putra I.B Wyasa, Hukum sebagai suatu sistem, Bandung : mandar maju, 2003), hal.60

¹⁰⁸ Friedman American Law : An Invaluable Guide to faces of the law and haow it to affects or daily lives, (New York:WW Norton & Company, 1984), hal.1-8.

Selanjutnya mengenai substansinya *“The substance is composed of substantive rules and rules about how institution should behave”* (terjemahannya “Susbstansi adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu”). Dan yang terakhir adalah mengenai budayanya yakni *The legal culture, system, their beliefs, values, ideas, expectation. Legal culture refers, then to those parts of general culture, customs, (pinions, ways of doing and thinking than bend socisi forces towards the law in particular ways”* (terjemahannya “Budaya hukum sistem kepercayaan mereka, nilai-nilai, ide-ide dan pengharapan. Budaya hukum mengacu kepada budaya umum, adat, pendapat, cara-cara bertindak, dan berpikir yang membelokkan kekuatan sosial kearah yang sejalan dengan hukum dan dengan cara-cara tertentu.”)

Berdasarkan ketiga elemen di atas, maka secara implisit dapat diketahui akar permasalahan hukum tidak bisa digeneralisasikan pada lintas hukum, karena budaya hukum adalah khas pada masing-masing masyarakat. Bila dilihat dari pengertian sistem hukum sebagai susunan/tatanan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian - bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana /pola, hasil suatu pemikiran untuk mencapai suatu tujuan¹⁰⁹, maka dapat dikatakan bahwa sistem hukum dalam bidang pertanahan adalah sebagai suatu susunan atau tatanan hukum pertanahan yang

¹⁰⁹ Subekti, Beberapa Pemikiran Mengenai Sistem Hukum Nasional Yang Akan Datang, Makalah untuk Seminar Hukum Nasional IV, Jakarta, 1979, hal.93

teratur , yang merupakan keseluruhan bagian-bagian hukum pertanahan yang saling berkaitan, tersusun menurut rencana atau pola, basil dari suatu pemikiran untuk mencapai suatu tujuan pengaturan yang baik dan tertib atas penguasaan hak-hak atas tanah di satu sisi dan jaminan kepastian hukum dan keadilan disisi lainnya.

2. Teori Kepastian Hukum

Menurut Gustav Rabruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas / asas. Tujuan Hukum menurut Gustav Rabruch yaitu :

- a. Asas Kepastian Hukum (*rechtmatigheid*), asas ini meninjau dari sudut yuridis
- b. Asas Keadilan Hukum (*gerechtigheid*), asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan
- c. Asas Kemanfaatan Hukum (*zwechmatigheid doelmatigheid* atau *utility*).

Dalam melaksanakan ketiga tujuan hukum ini harus menggunakan asas prioritas¹¹⁰. Tujuan hukum yang mendekati realitas adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan kaum fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “ *summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang

¹¹⁰ Sonny Pungus, Teori Tujuan Hukum, <http://sonny-tobelo.com/2010/10/teori-tujuan-hukum-gustav-radbruch-dan.html>, diakses pada tanggal 15 Januari 2021

dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan¹¹¹.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu¹¹².

Ajaran Kepastian Hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistis, di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sesuatu yang otonom, yang mandiri karena bagi penganut pemikiran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekadar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum ini diwujudkan oleh hukum yang sifatnya hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian¹¹³. Menurut Mertokusumo pentingnya mendaftarkan tanah-tanah bagi masyarakat adalah memperoleh kepastian

¹¹¹ Dwika, Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum, <http://hukum.kompasiana.com> diakses pada tanggal 15 desember 2019

¹¹² Andi Rendra Rangkuti, Efektifitas Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terlantar di Kota Batam, Jurnal Of Law and Policy Transformation, Vol.1 No 2 Desember 2016, Hlm 147

¹¹³ Boedi Harsono, 1997, Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang, Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta, Djambatan.

hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan Justisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan mendapatkan sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk ketertiban masyarakat¹¹⁴. Kepastian hukum hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 dalam Pasal 33 Ayat (3) “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dari ketentuan pasal tersebut menggariskan bahwa dasar mengenai penguasaan dan penggunaan sumber – sumber daya alam yang ada¹¹⁵. Untuk melaksanakan amanat dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 tersebut, maka pemerintah telah mengeluarkan UU No. 5 Tahun 1960 dimana dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA mengamanatkan pelaksanaan pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dibidang pertanahan.

3. Teori Keadilan

Banyak teori yang relevan dengan keadilan sosial yang dikemukakan disepanjang sejarah hukum dan keadilan untuk

¹¹⁴ Ahmad Setiawan,2019,Hukum Pertanahan (Pengaturan, Problematika dan Reformasi Agraria),Laksbang Justitia,Ahmad Setiawan,2019,Hukum Pertanahan (Pengaturan, Problematika dan Reformasi Agraria),Ahmad Setiawan,2019,Hukum Pertanahan (Pengaturan, Problematika dan Reformasi Agraria),Laksbang Justitia,Yogyakarta, Laksbang Justitia

¹¹⁵ ibid Boedi Harsono

mengharmonisasikan antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat¹¹⁶. Dalam hal ini teori – teori hukum tentang keadilan sosial memang di sepanjang sejarah berpikir manusia bergerak di antara dua kutub ekstrim yaitu kutub paham individualisme dan kutub paham sosialisme / universalisme. Berbeda pandangan dalam falsafah sosialnya dari masing-masing kelompok negara tersebut (komunis, sosialis, liberalis, sintesis) maka penafsiran keadilan sosial¹¹⁷ juga berbeda-beda antara

¹¹⁶ Pada prinsipnya harmonisasi antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat sebagai berikut :

- a. Kepentingan dan hak individu lebih dimenangkan dan kepentingan dan hak masyarakat, sebagaimana banyak dianut di abad ke 17 , 18, dan 19 terutama di negara-negara eropa barat.
- b. Kepentingan dan hak masyarakat lebih dimenangkan dari kepentingan hak dan individu, sebagaimana umumnya dianut di abad ke 20 dan penampakannya yang ekstrim terutama terjadi di negara – negara Eropa Timur dan Negara Komunis.
- c. Kepentingan dan hak individu dihormati, tetapi harus mengalah dan karenanya bersifat subordinat pada kepentingan dan hak masyarakat, sebagaimana banyak dianut di negara dunia ketiga
- d. Kepentingan dan hak individu sama penting dan kedudukannya dengan kepentingan dan hak masyarakat dimana satu sama lain tidak subordinat, tetapi koordinat atau sejajar, sebagaimana pada prinsipnya dianut dinegara Amerika serikat di abad ke 20.

Teori keadilan sosial dalam arti luas mempunyai beberapa prinsip yaitu :

- a. Prinsip kebutuhan manusia , prinsip ini dalam teori keadilan distributif mengajarkan bahwa kepada setiap manusia di berikan barang-barang sosial (*social goods*) yang primer untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, yang dimilikinya bersama dengan orang lain dengan menanggung biaya sosial yang kecil
- b. Prinsip pemberian dan pertukaran, dengan prinsip ini yang dimaksudkan adalah setiap tambahan barang-barang sosial primer yang didistribusikan berdasarkan pemberian, perjanjian, sukarela dan pertukaran.
- c. Prinsip kontribusi minimal, adalah kewajiban anggota masyarakat yang mampu untuk memberikan kontribusi yang minimal kepada masyarakat, manakala sumber daya ekonomi dan sosial tidak mencukupi untuk memberikan minimum yang diperlukan kepada setiap orang didalam masyarakat.
- d. Prinsip Tabungan. Ditentukan bahwa besarnya tingkat tabungan untuk setiap generasi harus mencerminkan konstribusinya yang proporsional terhadap realisasi dan mempertahankan masyarakat sehingga para anggota masyarakat dapat menikmati manfaatnya.

paham-paham tersebut atau diantara negara – negara yang menganut paham tersebut.

Menurut Aristoteles, Keadilan adalah memberikan kepada setiap orang sesuatu yang menjadi haknya (*Unicuique sun tribuere*) dan tidak merugikan orang lain (*neminem laedere*) dalam bukunya yang berjudul *Nichomachean Ethics*, Aristoteles menggolongkan keadilan menjadi 2 bagian yaitu :

- a. Keadilan Distributif adalah keadilan dalam hal mendistribusikan kekayaan atau kepemilikan lainnya pada masing-masing anggota masyarakat. Keadilan distributif yang ditekankan Aristoteles adalah keseimbangan apa yang diperoleh oleh seseorang (*he gets*) dengan apa yang patut didapatkannya (*he deserves*)
- b. Keadilan Korektif adalah keadilan yang bertujuan untuk mengoreksi kejadian yang tidak adil dalam hubungan antara satu orang dengan orang lain, keadilan disini berarti keseimbangan antara apa yang diberikan (*what is given*) dengan apa yang diterimanya (*what is received*)¹¹⁸.

F. Kerangka Pikir

Dalam setiap negara hukum, disyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process law*) yaitu segala tindakan pemerintah harus didasarkan atas aturan perundang-undangan yang

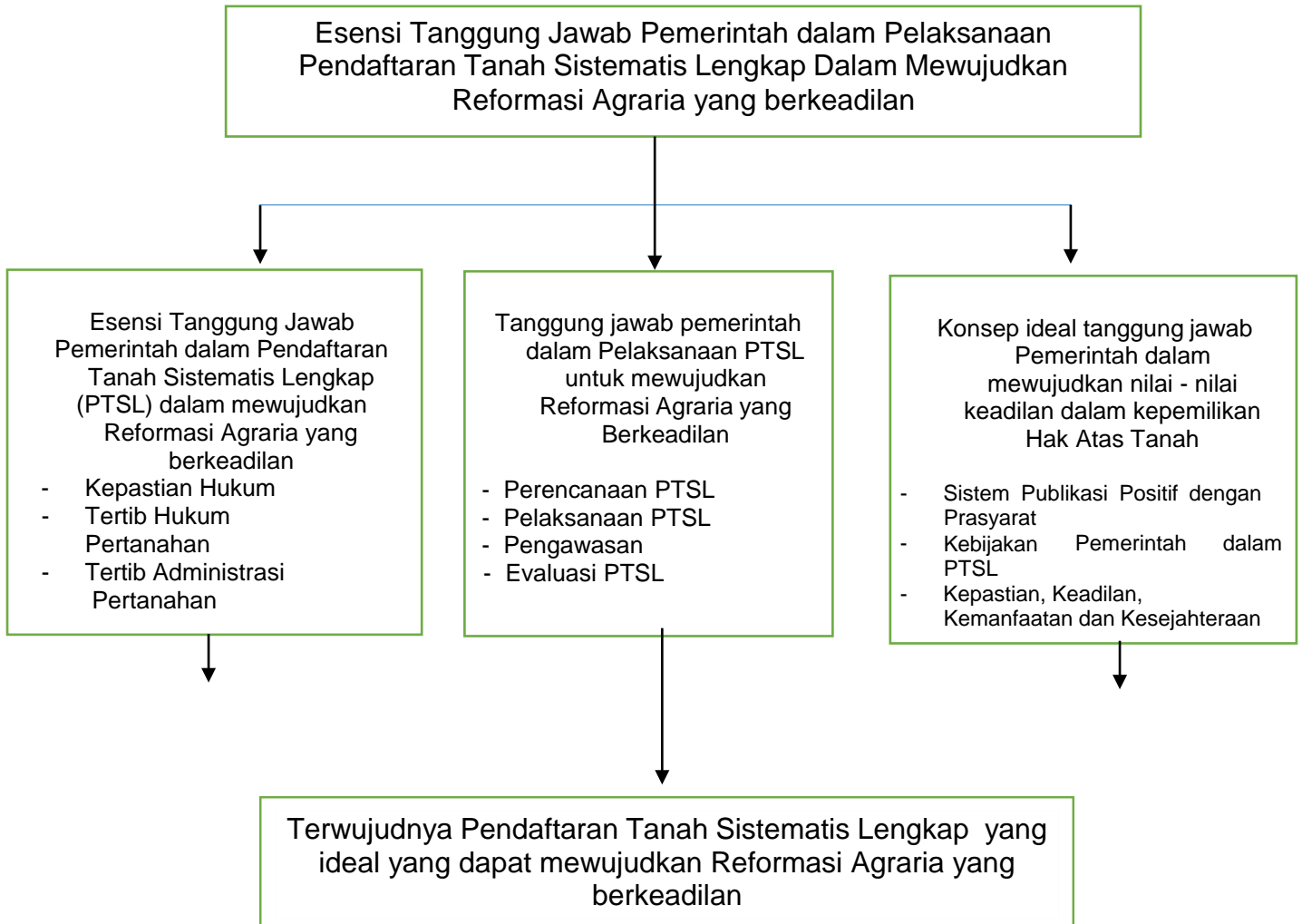
sah dan tertulis, jadi perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dahulu. Berkaitan dengan penelitian ini yang berjudul Esensi Tanggung Jawab Pemerintah dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap untuk mewujudkan Reformasi Agraria yang berkeadilan, yang dibagi menjadi 3 variabel yang akan dibahas dalam hasil penelitian dan pembahasan, yaitu :

1. Esensi tanggung jawab pemerintah dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dimaksudkan untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan dalam bentuk melakukan percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di seluruh wilayah Indonesia, agar seluruh bidang tanah terdaftar, berdasarkan bukti kepemilikan tanah, baik masyarakat di pedesaan maupun masyarakat diperkotaan, atau dengan kata lain tidak ada pengecualian wilayah dalam program PTSL ini, sehingga mendapatkan data - data pertanahan yang lengkap. Disamping itu, dengan program PTSL ini, pemerintah juga harus menata kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan akses untuk mewujudkan reformasi agraria yang berkeadilan dalam rangka meningkatkan nilai tanah seperti yang diamanatkan dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria.

2. Pemerintah bertanggungjawab dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ini, dengan melakukan berbagai kegiatan Perencanaan, Pelaksanaan, Pengawasan, dan Evaluasi dari pelaksanaan PTSL yang produknya berupa terdaftarnya seluruh bidang tanah yang dilaksanakan dengan Pemetaan Bidang Tanah (PBT) dan pemberian sertifikat yang dapat memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah. Masih banyaknya masyarakat yang tidak mendapatkan haknya sebagai pemilik tanah, disebabkan oleh politik pemerintah yang disinyalir tanah- tanah saat ini banyak dikuasai oleh investor asing yang datang ke Indonesia. Oleh karena itu Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap diharapkan dapat memberikan jaminan kepastian dan keadilan bagi masyarakat Indonesia sehingga terwujud Reformasi Agraria yang berkeadilan melalui penataan aset yang dilakukan dengan cara redistribusi tanah dan legalisasi aset dan akses dengan jaminan permodalan untuk usaha dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
3. Konsep pertanggungjawaban pemerintah dapat dilakukan dengan cara memberlakukan sistem publikasi positif dengan prasyarat dan memberikan kontribusi berupa penyediaan sarana dan prasarana yang lebih canggih dan inovatif dalam memasuki era milenial. Aset masyarakat yang diperoleh dari kegiatan PTSL dapat disimpan dan

dibuatkan suatu pangkalan data agar tanah-tanah yang dimiliki oleh masyarakat dapat dimanfaatkan tanpa harus di jual atau diserahkan kepada pemerintah atau investor asing yang ingin menguasai tanah masyarakat. Selain itu pemerintah harus cermat dalam menerapkan konsep kehati - hatian dan ketelitian dalam membuat suatu kebijakan satu peta dan pembentukan lembaga asuransi pertanahan yang dapat dijadikan sebagai suatu acuan dalam pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, sehingga seluruh bidang tanah dapat terdaftar dan memiliki sertifikat Hak Atas Tanah, sesuai dengan kepemilikan tanahnya masing -masing yang dapat memberikan keadilan yang nyata dalam mewujudkan Reformasi Agraria yang berkeadilan.

G. Diagram Kerangka Pikir



Gambar 2. Diagram kerangka pikir

H. Definisi Operasional

Konsep yang dikembangkan terkait dengan judul dan dihubungkan dengan variabel yang telah ditetapkan, maka berikut ini akan dikemukakan sejumlah konsep yang digunakan adalah :

1. Esensi adalah makna atau hakikat dari suatu hal untuk dikaji secara lebih mendalam dan mendasar.
2. Tanah adalah bagian yang merupakan kulit bumi terluar tempat manusia berpijak dan bermanfaat untuk manusia dalam menjalankan kehidupannya.
3. Pendaftaran Tanah adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara berkesinambungan, mengenai bidang – bidang tanah untuk mendapatkan kepastian hukum hak atas tanah.
4. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah suatu sistem pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara kolektif atau bersama-sama untuk mendapatkan bukti hak atas tanah yang dapat menjamin kepastian hukum dan keadilan sosial.
5. Objek PTSL adalah Tanah – tanah yang belum mempunyai sertifikat Hak atas tanah dan juga terhadap objek landreform, konsolidasi tanah dan transmigrasi.
6. Reformasi Agraria adalah suatu bentuk perubahan atau perkembangan suatu dasar struktur dalam bidang agraria yang

mempunyai tujuan yang baik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

7. Tanggung Jawab adalah perwujudan kesadaran akan kewajiban yang dilakukan oleh seseorang individu.
8. Keadilan adalah memberikan apa yang menjadi hak seseorang tanpa adanya diskriminasi dan merugikan salah satu pihak.
9. Perlindungan Hukum adalah suatu upaya yang dilakukan untuk memberi pengayoman kepada penguasa atau masyarakat atas pemilikan suatu hak asasi manusia.
10. Kepastian Hukum adalah jaminan terhadap kepemilikan hak atas tanah berdasarkan bukti hak yang dimiliki yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan.
11. Percepatan PTSL adalah upaya yang dilakukan dalam pendaftaran tanah untuk lebih melakukan perubahan dalam satuan waktu dengan cara cepat.
12. Sertifikat adalah Tanda bukti kepemilikan hak atas tanah
13. Sistem Publikasi Positif adalah Seluruh data yang terkandung di dalam buku tanah dan sertifikat hak atas tanah yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang kuat.
14. Transformasi Digital adalah Bagian dari suatu proses secara digital yang mengintegrasikan data - data suatu badan atau instansi kedalam teknologi yang besar.