

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara yang berada dikawasan Asia Tenggara yang dikenal sebagai negara kepulauan terbesar di dunia. Hal ini membuktikan bahwa Indonesia termasuk dari salah satu negara yang memiliki prosentase tanah yang cukup banyak. Tidak heran apabila Indonesia termasuk dalam negara agraris dimana mayoritas masyarakatnya memiliki mata pencaharian sebagai petani yang berdampak pada susunan kehidupan rakyat dan perekonomiannya, yang masih bercorak agraria. Maka tidak heran apabila agraria menjadi aspek penting bagi masyarakat Indonesia. Objek dari agraria sendiri adalah Bumi, air, dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang dicita-citakan.<sup>1</sup> Dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satunya yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai bagian dari bumi disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yaitu “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang

---

<sup>1</sup>*Penjelasan Umum atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria*

disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.”

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang biasadisebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Mengisyaratkan bahwa tanah itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat. Secara konstitusional, UUD 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah di berikan sertifikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh pasal 19 ayat (1) UUPA. Hak tersebut berarti bahwa selama belum dibuktikan sebaliknya maka data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar. Sertifikat merupakan suatu bukti kepemilikan dan jaminan kepastian hukum yang diberikan oleh Pemerintah kepada rakyat dalam mempertahankan kepemilikannya atas tanah yang mereka miliki<sup>2</sup>. Jaminan kepastian hukum ini meliputi Kepastian hukum mengenai orang atau badan yang menjadi pemegang hak (subjek hak), Kepastian hukum mengenai lokasi, batas serta luas suatu bidang tanah hak (objek hak), Kepastian hukum mengenai haknya.

---

<sup>2</sup>ArtjeTehupeiory, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Jakarta : Raih Asa Sukses, 2012, Hal 10.

Kepastian hukum hak atas tanah dapat didapatkan dengan adanya pendaftaran administrasi tanah. Dengan terdaftarnya tanah seseorang, jika sekali pun negara membutuhkan tanah tersebut untuk kepentingan umum, misalnya akan dicabut tanpa melalui satu keputusan dewan rakyat negara itu, negara tidak dapat lagi dengan serta-merta mencabut hak atas tanah seseorang, maka jaminan atau perlindungan hukum yang didapat akan semakin kuat dalam mempertahankan suatu bidang tanah. Kepastian hukum tidak hanya dibutuhkan dalam lingkup administrasi saja, namun juga berpengaruh dalam lingkup pembangunan ekonomi. Kota Batu merupakan salah satu kota yang memiliki nilai pertumbuhan yang sangat pesat dengan pariwisatanya. Namun Kota Batu juga termasuk daerah yang memiliki prosentase yang tinggi terhadap tanah yang belum terdaftar. Menurut data di Kantor Pertanahan Kota Batu sampai tahun 2017, dari 42.482 bidang tanah yang telah terdaftar di Kota Pariwisata ini masih ada 54.708 tanah yang belum terdaftar. Hal ini menyebabkan rendahnya nilai tanah di Kota Batu dan menghambat perkembangan ekonomi kota tersebut. Dengan alasan ini pula akhirnya pemerintah kota batu mulai melaksanakan program PTSL sejak tahun 2017 yang pada awalnya mulai diikuti oleh satu desa yaitu desa Gunung Sari dengan target sertifikat 2000 hingga pada tahun 2018 telah diikuti 4 Desa dengan target 10.000 sertifikat,<sup>3</sup> dengan target ini diharapkan

---

<sup>3</sup> Data Program Tahunan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Kantor Pertanahan Kota Batu

pada tahun 2025 seluruh bidang tanah yang ada di Kota Batu telah terdaftar dan memiliki kekuatan hukum tetap.

Sistem Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ini sudah diatur oleh pemerintah melalui Peraturan Menteri Agraria No 6 Tahun 2018 sebagai pedoman dalam melaksanakan pendaftaran tanah sistemik lengkap bidang yuridis dan sebagai standarisasi dan keseragamann dalam pelaksanaannya. Demikian juga dengan daerah-daerah menirit Permen terdebut telah diberikan tanggungjawab dalam mewujudkan keberhasilan program ini.

Maka dari itu penelitian mengenai pendaftaran tanah pertam kali sangat penting untuk di teliti, terutama pendaftaran tanah pertama kali secara sistematik, karena pendaftaran tanah ini telah diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah pada ayat (1) angka 10 juncto Pasal 28 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah sedangkan belum lama ini telah diundangkan pada tanggal 9 November 2016 Peraturan Menteri Agrariadan Tata ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pelaksanaan pendaftaran tanah sistemastis lengkap.

## **1.2. Rumusan Masalah**

1. Apakah Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kota Batu sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018?
2. Apakah Hambatan dalam pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kota Batu?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Menganalisis penerapan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kota Batu sesuai Peraturan Menteri Agraria dan Tata ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018
2. Mengetahui efektifitas dari Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam sistem pendaftaran tanah di Kantor pertanahan Kota Batu

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **1. Teoritis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan teori tambahan mengenai sertifikasi tanah.

## **2. Praktis**

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi terhadap bagaimana pengetahuan mengenai program-program pendaftaran tanah dari pemerintah di masyarakat yang mampu mempermudah dalam memiliki kepastian hukum atas suatu kepemilikan tanah sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran tanah Sistematis Lengkap.
- b. Sebagai wawasan terhadap berjalannya program Pendaftaran Tanah Sertifikasi Lengkap

## **1.5. Tinjauan Pustaka**

### **1.5.1. Teori Efektivitas**

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif adalah sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu Undang-Undang atau peraturan.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2002, Hal. 284.

Sedangkan efektivitas itu sendiri adalah keadaan dimana dia diperankan untuk memantau.<sup>5</sup> Jika dilihat dari sudut hukum, yang dimaksud dengan “dia” disini adalah pihak yang berwenang yaitu polisi. Kata efektifitas sendiri berasal dari kata efektif, yang berarti terjadi efek atau akibat yang dikehendaki dalam suatu perbuatan. Setiap pekerjaan yang efisien berarti efektif karena dilihat dari segi hasil tujuan yang hendak dicapai atau dikehendaki dari perbuatan itu.

Pada dasarnya efektivitas merupakan tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuan. Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam sosiologi hukum, hukum memiliki fungsi sebagai a tool of social control yaitu upaya untuk mewujudkan kondisi seimbang di dalam masyarakat, yang bertujuan terciptanya suatu keadaan yang serasi antara stabilitas dan perubahan di dalam masyarakat. Selain itu hukum juga memiliki fungsi lain yaitu sebagai a tool of social engineering yang maksudnya adalah sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat. Hukum dapat berperan dalam mengubah pola pemikiran masyarakat dari pola pemikiran yang tradisional ke dalam pola pemikiran yang rasional atau modern. Efektivikasi hukum merupakan proses yang bertujuan agar supaya hukum berlaku efektif.

---

<sup>5</sup> *Ibid*

Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.<sup>6</sup> Sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya, bahwa kepentingan itu ada bermacam macam, di antaranya yang bersifat compliance, identification, internalization.

Faktor-faktor yang mengukur ketaatan terhadap hukum secara umum antara lain<sup>7</sup> :

1. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu.
2. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum.
3. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu.

---

<sup>6</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta: Kencana, 2009, Hal. 375.

<sup>7</sup> *Ibid.* Hal. 376.

4. Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (prohibitur) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (mandatur).
5. Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut.
6. Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.
7. Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman).
8. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut.

9. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidak aparat penegak hukum untuk menegaKepala kantor aturan hukum tersebut.

10. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat.

Jika yang akan dikaji adalah efektivitas perundang-undangan, maka dapat dikatakan bahwa tentang efektifnya suatu perundang-undangan, banyak tergantung pada beberapa faktor, antara lain :<sup>8</sup>

1. Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan.
2. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut.
3. Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan didalam masyarakatnya.
4. Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan, yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan instan (sesaat), yang diistilahkan oleh Gunnar Myrdall sebagai sweep legislation (undang-undang sapu), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Jadi, Achmad Ali berpendapat bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan

---

<sup>8</sup> *Ibid.* Hal. 378.

adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam penjelasan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam penegakan perundang-undangan tersebut.<sup>9</sup>

Sedangkan Soerjono Soekanto menggunakan tolak ukur efektivitas dalam penegakan hukum pada lima hal yakni :<sup>10</sup>

#### 1. Faktor Hukum

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja.<sup>11</sup>

#### 2. Faktor Penegakan Hukum

Dalam berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau

---

<sup>9</sup> *Ibid.* Hal. 379.

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007, Hal. 5.

<sup>11</sup> *Ibid.* Hal. 8

peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Selama ini ada kecenderungan yang kuat di kalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau penegak hukum, artinya hukum diidentifikasi dengan tingkah laku nyata petugas atau penegak hukum. Sayangnya dalam melaksanakan wewenangnya sering timbul persoalan karena sikap atau perlakuan yang dipandang melampaui wewenang atau perbuatan lainnya yang dianggap melunturkan citra dan wibawa penegak hukum. Hal ini disebabkan oleh kualitas yang rendah dari aparat penegak hukum tersebut.<sup>12</sup>

### 3. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, Menurut Soerjono Soekanto bahwa para penegak hukum tidak dapat bekerja dengan baik, apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat komunikasi yang proporsional. Oleh karena itu, sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibid.* Hal. 21

<sup>13</sup> *Ibid.* Hal. 37

#### 4. Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum. Persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

#### 5. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana yang merupakan konsepsikonsepsi yang abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dituruti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Maka, kebudayaan Indonesia merupakan dasar atau mendasari hukum adat yang berlaku. Disamping itu berlaku pula hukum tertulis (perundangundangan), yang dibentuk oleh golongan tertentu dalam masyarakat yang mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk itu. Hukum perundang-undangan tersebut harus dapat mencerminkan nilai-

nilai yang menjadi dasar dari hukum adat, agar hukum perundangundangan tersebut dapat berlaku secara aktif.<sup>14</sup>

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena menjadi hal pokok dalam penegakan hukum, serta sebagai tolok ukur dari efektifitas penegakan hukum. Dari lima faktor penegakan hukum tersebut faktor penegakan hukumnya sendiri merupakan titik sentralnya. Hal ini disebabkan oleh baik undang-undangnya disusun oleh penegak hukum, penerapannya pun dilaksanakan oleh penegak hukum dan penegakan hukumnya sendiri juga merupakan panutan oleh masyarakat luas.

### **1.5.2 Pendaftaran Tanah**

Salah satu tujuan pokok diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) adalah untuk mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Ada dua upaya untuk mewujudkan kepastian hukum tersebut, yaitu :

1. Menyediakan perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas.
2. Menyelenggarakan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya dan bagi pemerintah untuk pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Iffa Rohmah, *Penegakkan Hukum*. <http://pustakakaryaifa.blogspot.com>, 2016, Diakses: Pukul 15.00 WIB, Tanggal 6 Desember 2018.

<sup>15</sup>Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2010, Hal. 2.

Mengenai pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 UUPA.

Pendaftaran tanah menurut ketentuan Pasal 19 ayat (2) UUPA meliputi:

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

Ketentuan-ketentuan mengenai pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dipandang tidak mampu memberi hasil yang memuaskan, sehingga perlu disempurnakan dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

#### **1.5.2.1. Pengertian Pendaftaran Tanah**

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Tanah menyatakan bahwa Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus. Berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya

dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.<sup>16</sup>

Menurut A.P. Parlindungan, sebagian dikutip oleh Urip Santoso, pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* yang dalam bahasa Belanda disebut *Kadaster*. *Cadastre* adalah suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah.<sup>17</sup> Kata *Cadastre* berasal dari bahasa latin *Capistrum*, yang berarti suatu register atau kapita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capitatio Terrens*).<sup>18</sup> Selain berfungsi untuk memberikan uraian dan identifikasi dari sebidang tanah, *Cadastre* juga berfungsi sebagai rekaman yang berkesinambungan dari suatu hak atas tanah.<sup>19</sup>

Berdasarkan pengertian pendaftaran tanah yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah, dapat diuraikan beberapa unsur pendaftaran tanah, yaitu :

1. Adanya serangkaian kegiatan.
2. Dilakukan oleh pemerintah.
3. Secara terus menerus, berkesinambungan.

---

<sup>16</sup> Pasal 1 ayat (1) *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah*

<sup>17</sup> Urip Santoso, *Op.cit.*, Hal. 12.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

4. Secara teratur.
5. Bidang tanah dan satuan rumah susun.
6. Pemberian surat tanda bukti hak.
7. Hak-hak tertentu yang membebaninya.<sup>20</sup>

#### **1.5.2.2. Asas Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran tanah di Indonesia berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah menganut lima asas, yaitu:

1. Sederhana, berarti ketentuan-ketentuan pokok dan prosedur pendaftaran tanah harus sudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama oleh pemegang hak atas tanah.
2. Aman, berarti pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya mampu memberikan jaminan kepastian hukum.
3. Terjangkau, yaitu layanan yang diberikan dalam rangka pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukannya, terutama dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.
4. Mutakhir, artinya tersedia kelengkapan yang memadai dalam melaksanakan pendaftaran tanah dan pemeliharaan datanya. Data yang tersedia juga harus mutakhir, sehingga

---

<sup>20</sup>*Ibid*, Hal. 14-16.

harus dilakukan pendaftaran dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari.

5. Terbuka, artinya setiap saat masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar.

Menurut Soedikno Mertokusumo, dalam pendaftaran tanah dikenal dua macam asas, yaitu:

1. Asas Specialiteit

Pelaksanaan pendaftaran tanah diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya.

2. Asas Openbaarheid (Asas Publisitas)

Setiap orang berhak untuk mengetahui data yuridis tentang subyek hak, nama hak atas tanah, perlihatkan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di kantor pertanahan, termasuk mengajukan keberatan sebelum diterbitkannya sertifikat, sertifikat pengganti, sertifikat yang hilang atau sertifikat yang rusak.<sup>21</sup>

### **1.5.2.3. Jenis Pendaftaran Tanah**

Pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh seluruh wilayah Indonesia didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Pelaksanaan pendaftaran tanah

---

<sup>21</sup> *Ibid*, Hal. 16-17.

diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

#### A. Pelaksaaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah ini. Dalam kegiatannya pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi:

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik.
2. Pembuktian hak dan pembukuannya.
3. Penerbitan sertifikat.
4. penyajian data fisik dan data yuridis;
5. penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Pemberlakuan dari sistem pendaftaran tanah pertama kali sendiri dibagi menjadi dua cara yaitu:

##### 1. Pendaftaran Tanah secara Sistematis

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek

pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

a. Prosedur Pendaftaran Tanah Secara Sistematis  
(Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997  
tentang Pendaftaran Tanah)

1) Adanya rencana kerja (Pasal 13 (2))  
Dilaksanakan di wilayah-wilayah yang  
ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria

2) Pembentukan Panitia Ajudikasi (Pasal 8)

3) Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran (Pasal 15-  
16)

Pengukuran untuk pembuatan peta dasar  
pendaftaran diikatkan dengan titik-titik dasar  
teknik nasional sebagai kerangka dasarnya.

Peta dasar pendaftaran menjadi dasar untuk pembuatan peta pendaftaran.

4) Penetapan batas bidang-bidang tanah (Pasal 17-19)

Diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan. Penempatan tanda-tanda batas termasuk pemeliharannya dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, jika surat ukur/gambar situasi tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya, maka Panitia Ajudikasi berdasarkan penunjukan batas oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dengan sedapat mungkin disetujui oleh pemegang hak atas tanah atau yang bersangkutan. Persetujuan batas-batas bidang tanah dituangkan dalam berita acara yang di tanda tangani oleh mereka yang memberikan persetujuan. Jika tidak ada kesepakatan diantara mereka, maka sementara dilakukan berdasarkan batas-batas yang menurut kenyataannya merupakan batas-batas bidang-bidang tanah yang bersangkutan.

- 5) Pembuatan peta dasar pendaftaran (Pasal 020)
- 6) Pembuatan daftar tanah (Pasal 21)
- 7) Pembuatan surat ukur (pasal 22)
- 8) Pengumpulan dan Penelitian data yuridis (Pasal 24-25)

Berasal dari konversi hak, dibuktikan dengan bukti tertulis, keterangan saksi, jika tidak tersedia alat pembuktian yang lengkap dapat dilakukan dengan pernyataan penguasaan fisik selama 20 th berturut2, dengan syarat :

- a) Penguasaan dilakukan dengan itikad baik secara terbuka dikuatkan oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya (umumnya oleh lurah)
  - b) Tidak ada permasalahan dalam hal penguasaan baik sebelum maupun setelah pengumuman.
- 9) Pengumuman hasil penelitian data yuridis dan hasil pengukuran (Pasal 26-27) dilakukan untuk 30 hari
  - 10) Pengesahan hasil pengumuman (pasal 28)  
Jika setelah berakhirnya jangka waktu pengumuman masih ada kekurangan data fisik

dan/atau data yuridis atau masih ada keberatan yang belum diselesaikan, maka pengesahan dilakukan dengan catatan. Pengesahan dilakukan dalam suatu berita acara sebagai dasar untuk :

- a) Pembukuan Hak Atas Tanah dalam buku tanah
- b) Pengakuan Hak Atas Tanah
- c) Pemberian Hak Atas Tanah

11) Pembukuan Hak (pasal 29) dilakukan dalam buku tanah.

Didasarkan pada alat bukti hak-hak lama dan berita cara pengesahan pengumuman data fisik dan data yuridis

12) Penerbitan sertifikat (Pasal 31)

Diterbitkan oleh Kantor Pertanahan yang di tanda tangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala kantor.

b. Manfaat Pendaftaran Tanah secara Sistematis

1) Pemegang HAT

- a) Prosedurnya mudah (Panitia datang ke lokasi)
- b) Biaya murah
- c) Waktu cepat (Pengumuman 30 hari)

- d) Memberikan kepastian hukum
  - e) Memberikan rasa aman
  - f) Harga tanah lebih mahal
  - g) Dapat dijadikan jaminan hutang
  - h) Memudahkan peralihan hak
  - i) Penetapan PBB tidak keliru
- 2) Bagi Pemerintah
- a) Terwujudnya tertib administrasi pertanahan
  - b) Dapat mengurangi sengketa dibidang pertanahan
  - c) Memperlancar kegiatan pemerintahan (jika perlu tanah, sudah ada datanya)
- c. Kelebihan Pendaftaran Tanah secara Sistematis
- 1) Pemegang Hak Atas Tanah tidak perlu ke kantor pertanahan
  - 2) Bidang tanah yang didaftar sangat banyak karena massal
  - 3) Biaya murah
  - 4) Waktu pengumuman lebih singkat.
- d. Jenis Pendaftaran tanah secara sistematis
- 1) Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA)  
Pemerintah menyelenggarakan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) berupa

penserifikatan tanah secara massal dan penyelesaian sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis. Program pendaftaran tanah melalui PRONA ini merupakan program pendaftaran tanah yang dikhususkan untuk rumah tangga berpenghasilan rendah.<sup>22</sup>

PRONA yang berlaku mulai tanggal 15 Agustus 1981, dilaksanakan sebagai tindak lanjut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria, dalam rangka pelaksanaan catur tertib di bidang pertanahan, sehingga program pensertifikatan tanah secara massal, merupakan jaminan kepastian hukum bagi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai tanda bukti hak yang kuat.<sup>23</sup>

Tujuan yang dicapai dalam program ini adalah untuk menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dalam bidang pertanahan sebagai

---

<sup>22</sup> Noer Fauzi, *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria : Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global*, Yogyakarta: Insist, 2003, Hal 98

<sup>23</sup> Dalam Menimbang huruf a Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tanggal 15 Agustus 1981 tentang Proyek Nasional Agraria

usaha untuk berpartisipasi dalam menciptakan stabilitas politik serta pembangunan ekonomi.<sup>24</sup>

## 2) PTSL

Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ini merupakan program pendaftaran tanah yang dibuat khusus untuk masyarakat yang masih memperlmasalahkan mengenai pendaftaran tanah yang tergolong rumit, maka dari itu Badan Pertanahan Nasional mengadakan adanya program ini guna memudahkan masyarakat dalam kepengurusan dan mengurangi prosentase tanah-tanah yang belum terdaftar di beberapa daerah di Indonesia. Namun ada beberapa syarat untuk dapat melakukan pendaftaran tanah melalui program ini dengan mengacu pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang program tersebut menjelaskan bahwa :

---

<sup>24</sup> Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, Hal.66. (Selanjutnya disingkat Adrian I)

- a) Terhadap tanah yang sudah dibuatkan berita acara penyelesaian proses Pendaftaran Tanahnya, dan oleh Ketua Panitia Ajudikasi Percepatan telah dibukukan dalam daftar-daftar, maka oleh Kepala Kantor diterbitkan sertipikat hak atas tanahnya untuk disampaikan kepada yang berhak.
- b) Dalam hal percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis menggunakan dana yang berasal dari Pemerintah, maka sertipikat yang diterbitkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan kepada:
1. Masyarakat yang tidak mampu
  2. Masyarakat yang termasuk dalam Program Pemerintah Bidang Perumahan Sederhana;
  3. Badan hukum yang bergerak di bidang keagamaan dan sosial yang penggunaan tanahnya untuk peribadatan, pesantren, panti asuhan, panti jompo, cagar budaya, situs/tempat ziarah;

4. Veteran, Pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS), Purnawirawan Tentara Nasional Indonesia (TNI), Purnawirawan Polisi Republik Indonesia (POLRI) dan Suami/Istri/Janda/Duda Veteran/Pensiunan PNS/Purnawirawan TNI/ Purnawirawan POLRI;
5. Instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah, untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dan tidak bersifat profit;
6. Waqif;
7. Masyarakat Hukum Adat.

Namun tidak semua tanah dapat disertifikasi dengan program ini, hanya tanah-tanah yang bekum bersertifikat alias tanah yang benar-benar masih belum terdaftar dan perlu kepengurusan tanah pertama kali dan lebih diutamakan adalah tanah adat dan tanah negara dengan ketentuan sebagai berikut ini :

- a) Tanah Milik Adat
  1. Girik, Pipil, Petuk, di Indonesia atau sebutan lain yang sama/berlaku di

daerah setempat atas nama peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;

2. Girik, Pipil, Petuk, di Indonesia atau sebutan lain yang sama/berlaku di daerah setempat, bukan atas nama peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, maka perlu dilengkapi dengan riwayat perolehan tanahnya berupa bukti perolehan tanah di bawah tangan jika perbuatan hukumnya dilakukan sebelum tahun 1997. Akta Peralihan Hak dibuktikan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) jika perbuatan hukumnya dilakukan setelah tahun 1997. Akta Pembagian/ Fatwa/ Keterangan Waris, Akta Lelang jika diperoleh melalui lelang;
3. Girik, Pipil, Petuk, di Indonesia atau sebutan lain yang sama/berlaku di daerah setempat, yang dijadikan dasar permohonan pengakuan hak harus

menunjuk lokasi peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, kecuali dalam hal terjadi pemekaran wilayah administrasi pemerintahan (desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota);

4. Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah sebagaimana Lampiran Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016, berlaku terhadap semua permohonan (dokumen/berkas yuridis yang lengkap/tidak lengkap/tidak ada sama sekali)
5. Dalam hal tidak terdapat materai didalam surat pernyataan maka berlakuketentuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1985 tentang Bea Materai;
6. Identitas subyek peserta Pendaftaran Tanah Sisitematis lengkap harus memenuhi syarat :

- a) Perorangan Warga Negara Indonesia, berupa KTP atau keterangan identitas lainnya;
  - b) Badan Hukum Sosial Keagamaan, yang disertai akta Pendirian, pengesahan Badan Hukum;
  - c) Instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah, berupa peraturan perundangan tentang pembentukan Instansi Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
  - d) Nazir, berupa KTP atau keterangan identitas lainnya dilengkapi Akta Ikrar Wakaf atau akta pengganti akta Ikrar Wakaf.
7. Dikuasai dan dimanfaatkan sendiri oleh pemiliknya, baik langsung maupun tidak langsung
8. Hal tanah yang diajukan merupakan harta bersama yang belum dibagi/dipisahkan dan dimohon oleh salah satu pihak baik dalam

masaperkawinan maupun perceraian  
maka tetap diterbitkan atas nama  
suamiistri;

9. Hal tersebut angka 8 di atas berlaku  
mutatis mutandis  
terhadap harta/boedel waris yang  
belum terbagi;

10. Girik/Pipil/ Petuk/ Verponding  
Indonesia atau sebutan lain  
yang sama/berlaku di daerah setempat  
yang dipergunakan sebagai alat  
bukti pendaftaran tanah sistematis  
lengkap yang menunjuk lokasi  
berbeda dari obyek pendaftaran tanah  
sistematis lengkap, tidak dapat  
dipergunakan sebagai dasar  
pendaftaran

tanah dan dokumen/berkas tersebut  
harus dikembalikan, dan sebagai  
penggantinya adalah Surat Pernyataan  
Fisik Bidang Tanah sebagaimana  
tertulis pada Peraturan Menteri  
Agraria dan Tata Ruang/Kepala

Badan Pertanahan Nasional Nomor 6  
Tahun 2018 tentang Percepatan  
Pendaftaran Tanah Sistematis  
Lengkap.

b) Tanah Negara

1. Surat/Dokumen yang menuju Kepala kantor bukti penguasaan fisik; Dilengkapi Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah, sebagaimana lampiran II pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
2. Dalam hal tanah garapan dimanfaatkan oleh pihak lain atas dasar sewa/perjanjian lain harus dibuktikan dengan adanya surat perjanjian sewa/perjanjian lainnya;
3. Dalam hal tanah yang dimohon dikuasai bersama maka hak tanah dapat diterbitkan atas nama bersama;

4. Tidak termasuk dalam kawasan hutan

## 2. Pendaftaran Tanah secara Sporadik

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal, yang berarti dalam pelaksanaannya seluruh biaya pendaftaran tanah dibebankan pada pemohon.

a. Prosedur Pendaftaran Tanah Secara Sporadik  
(Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997  
tentang Pendaftaran Tanah)

- 1) Diajukan secara individual atau massal oleh pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas bidang tanah yang bersangkutan atau kuasanya, apabila dilihat dari Permen Agraria/ Keputusan Badan Pertanahan Negara Nomor 3 Tahun 1997 menjelaskan bahwa pihak yang berkepentingan adalah pemegang hak dan pihak lain yang mempunyai kepentingan atas bidang tanah
- 2) Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran (Pasal 15 dan 16), menjadi dasar pembuatan peta

pendaftaran. Untuk kepentingan ini Badan Pertanahan Negara menyelenggarakan pemasangan, pengukuran, pemetaan dan pemeliharaan titik2 dasar teknik nasional di setiap kabupaten/kota.

3) Penetapan Batas Bidang-Bidang Tanah (Pasal 17-19)

Dilakukan dengan memperhatikan batas2 bidang tanah yang telah terdaftar dan Surat Ukur (SU) atau Gambar Ukur (GU) yang bersangkutan, jika ada yang tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya maka sedapat mungkin disetujui oleh pemegang hak yang berbatasan. Dengan adanya proses penetapan batas-batas, maka BPN juga membuat berita acara mengenai dilakukannya pengukuran.

4) Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah dan Pembuatan Peta Pendaftaran (Pasal 20)

5) Pembuatan Daftar Tanah (Pasal 21)

Bidang tanah yang sudah dipetakan atau diberi nomor pendaftarannya dibukukan dalam daftar tanah

- 6) Pembuatan Surat Ukur (SU) (Pasal 22), untuk keperluan pendaftaran haknya
- 7) Pembuktian Hak Baru (Pasal 23)
  - a) Hak Atas Tanah baru dengan : penetapan pemberian hak oleh pejabat atau asli akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)
  - b) Hak Pengelolaan (HPL) dengan penetapan pemberian Hak Pengelolaan (HPL) oleh pejabat yang berwenang
  - c) Tanah Wakaf dengan akta Ikrar Wakaf
  - d) Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dengan akta pemisahan
  - e) Hak Tanggungan (HT) dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT)
- 8) Pembuktian Hak lama (Pasal 24 dan 25)

Berasal dari konversi hak, dibuktikan dengan bukti tertulis, keterangan saksi, jika tidak tersedia alat pembuktian yang lengkap dapat dilakukan dengan pernyataan penguasaan fisik selama 20 tahun berturut-berturut, dengan syarat :

  - a) Penguasaan dilakukan dengan itikad baik secara terbuka dikuatkan oleh kesaksian

orang yang dapat dipercaya (umumnya oleh lurah)

b) Tidak ada permasalahan dalam hal penguasaan baik sebelum maupun setelah pengumuman.

9) Pengumuman Hasil Penelitian Yuridis dan Hasil Pengukuran (Pasal 26-27), jika ada pihak yang berkeberatan, maka disarankan untuk menyelesaikan secara musyawarah, jika tidak berhasil, maka diselesaikan di pengadilan.

10) Pengesahan Hasil Pengumuman (Pasal 28), disahkan dalam suatu berita acara sebagai dasar untuk :

a) Pembukuan Hak Atas Tanah dalam buku tanah

b) Pengakuan Hak Atas Tanah

c) Pemberian Hak Atas Tanah

11) Pembukuan Hak (Pasal 29-30)

Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanah yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah

terdaftar. Mengenai ada permasalahan seperti jika ada yang belum lengkap dibuat catatan yang akan dihapus bila, telah dilengkapi atau dalam jangka waktu 5 tahun tidak ada pengajuan gugatan ke pengadilan, dan jika ada sengketa maka akan dibuat catatan, yang akan hapus jika telah ada kesepakatan damai atau 90 hari setelah terima pemberitahuan tidak diajukan gugatan di pengadilan.

#### 12) Penerbitan sertifikat (Pasal 31)

Proses penerbitan dilakukan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, jika ada catatan maka penerbitan akan ditangguhkan. Diterbitkan oleh Kantor Pertanahan yang apabila pelaksanaannya dilakukan secara Individual ditanda tangani oleh Kepala kantor, dan apabila dilakukan secara Massal ditanda tangani oleh Kepala seksi pengukuran dan pendaftaran tanah atas nama Kepala kantor.

#### B. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

Merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta

pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Kegiatan pemeliharaan data tanah meliputi: pendaftaran peralihan dan pembebanan hak serta pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

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

Tujuan diadakannya pemeliharaan pendaftaran tanah sendiri guna menciptakan adanya tertiba administrasi dalam sertifikasi tanah, guna mengetahui kejelasan budang-bidang tanah milik seseorang, dan paling utama yaitu guna memberikan kepastian hukum atas suatu bidang tanah.

#### **1.5.2.4. Tujuan Pendaftaran Tanah**

Tujuan dilakukannya pendaftaran tanah menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah sebagai berikut:

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum tersebut dilakukan dengan cara memberikan sertifikat hak atas tanah kepada pemegang hak yang bersangkutan. Adapun jaminan kepastian hukum yang menjadi tujuan pendaftaran tanah adalah kepastian mengenai status tanah yang didaftar, kepastian mengenai subyek hak dan kepastian mengenai obyek hak.<sup>25</sup>
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Wujud dari pelaksanaan fungsi informasi ini adalah data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.

---

<sup>25</sup> Urip Santoso, *Op.cit*, Hal. 19.

3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Hal ini dilakukan dengan pendaftaran setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pendaftaran apabila terjadi peralihan, pembebanan dan hapusnya hak tersebut.

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), dimana tugas pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melakukan kegiatan-kegiatan tertentu. Menurut ketentuan Pasal 9 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah, yang menjadi obyek pendaftaran tanah meliputi:

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guba usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.
- b. Tanah hak pengelolaan.
- c. Hak milik atas satuan rumah susun.
- d. Hak tanggungan.
- e. Tanah Negara

### **1.5.3. Hak Milik Atas Tanah**

#### **1.5.3.1. Pengertian Hak Milik Atas Tanah**

Hak Milik diatur dalam Pasal 20-27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria

(UUPA). Pengertian hak milik menurut ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan pasal 6 UUPA. Hak yang terkuat dan terpenuh yang dimaksud dalam pengertian tersebut bukan berarti hak milik merupakan hak yang bersifat mutlak, tidak terbatas, dan tidak dapat diganggu gugat. Sebagaimana dimaksud dalam hak eigendom. Melainkan untuk menunjuk Kepala kantor bahwa diantara hak-hak atas tanah hak milik merupakan hak yang paling kuat dan paling penuh.

Hak milik dikatakan merupakan hak yang turun temurun karena hak milik dapat diwariskan oleh pemegang hak kepada ahli warisnya. Hak milik sebagai hak yang terkuat berarti hak tersebut tidak mudah terhapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan dari pihak lain.<sup>26</sup> Terpenuh berarti hak milik memberi wewenang yang paling luas dibandingkan dengan hak-hak yang lain. Ini berarti hak milik dapat menjadi induk dari hak-hak lainnya, misalnya pemegang hak milik dapat menyewakannya kepada orang lain. Selama tidak dibatasi oleh penguasa, maka wewenang dari seorang pemegang hak milik tidak terbatas.<sup>27</sup> Selain bersifat turun temurun, terkuat dan

---

<sup>26</sup>Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, Hal. 60-61. (Selanjutnya disingkat Adrian II)

<sup>27</sup>*Ibid.*

terpenuhi, hak milik juga dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Hak milik atas tanah di dalam UUPA termasuk ke dalam konsep hak atas tanah yang bersifat primer. Hak atas tanah yang bersifat primer ini maksudnya adalah hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara langsung oleh seseorang atau badan hukum yang mempunyai waktu lama dan dapat dipindah tangankan kepada orang lain atau ahli warisnya.<sup>28</sup>

Selain Hak Milik atas Tanah yang termasuk ke dalam hak atas tanah yang bersifat primer ini adalah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Hak Milik adalah hak atas tanah yang memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk memberikan kembali suatu hak lain di atas bidang tanah hak milik yang dimilikinya tersebut (dapat berupa hak guna bangunan, hak pakai, dengan pengecualian hak guna usaha), yang hampir sama dengan Kewenangan negara (sebagai penguasa) untuk memberikan hak atas tanah kepada warganya. Hak ini meskipun tidak mutlak sama, tetapi dapat dikatakan mirip dengan *eigendom*, atas tanah menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP), yang memberikan kewenangan yang paling luas pada pemiliknya,

---

<sup>28</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, Hal. 64.

dengan ketentuan harus memperhatikan ketentuan Pasal 6 Undang Undang Pokok Agraria (UUPA), yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

#### **1.5.3.2. Subyek Hak Milik**

Pasal 21 ayat (1) Undang Undang Pokok Agraria menentukan bahwa hanya warga negara indonesia yang dapat mempunyai hak milik, namun jika dilihat daridalam ayat (2) ketentuan tersebut membuka peluang bagi badan hukum tertentu untuk mempunyai hak milik. Beberapa badan hukum yang dapat mempunyai hak milik adalah bank pemerintah atau badan keagamaan dan badan sosial, sebagaimana ditentukan dalam pasal 8 ayat (1) huruf b Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Hak milik tidak dapat dimiliki oleh warga negara asing maupun orang yang memiliki kewarganegaraan ganda (warga negara indonesia sekaligus warga negara asing). Bagi warga negara asing atau orang yang memiliki kewarganegaraan ganda yang memperoleh hak milik karena pewarisan tana wasiat atau pencampuran harta karena perkawinan wajib untuk melepaskan hak tersbut paling lama 1 tahun setelah memperoleh hak milik. Apabila jangka waktu tersebut berakhir dan hak milik tidak

dilepaskan, maka hak milik akan terhapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara dengan tetap memperhatikan hak-hak pihak lain yang membebani tanah tersebut.

Hak Milik atas tanah juga dapat diberikan kepada badan-badan hukum tertentu yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah. Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum tersebut menyebutkan badan hukum tersebut antara lain:

1. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (Selanjutnya disebut Bank Negara)
2. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan atas Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958 tentang Perkumpulan Koperasi
3. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/ Agraria setelah mendengar Menteri Agama.
4. Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/ Agraria setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Ketentuan mengenai pemilikan hak atas tanah terdapat gambaran bahwa hak milik atas tanah merupakan persoalan yang perlu mendapatkan perlindungan yang sangat ketat. Perlindungan ketat dimaksudkan agar pemberian status hak

kepada perorangan harus dilakukan dengan seleksi ketat, agar betul-betul terjadi pemerataan atas status hak tersebut.<sup>29</sup>

### 1.5.3.3. Terjadinya Hak Milik

Terjadinya hak milik atas tanah dapat dengan berbagai macam peristiwa. Terjadinya hak milik atas tanah diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria yang berisi sebagai berikut :

1. Hukum Adat, misalnya melalui pembukaan tanah.
2. Penetapan pemerintah, yaitu melalui permohonan yang diajukan kepada instansi yang mengurus tanah
3. Ketentuan Undang-Undang, yaitu atas dasar ketentuan konferensi.<sup>30</sup>

Menurut pandangan Edy Ruchyat dalam bukunya yang berjudul Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi, Hak milik dapat terjadi karena:<sup>31</sup>

1. Menurut Hukum Adat

Menurut Pasal 22 Undang Undang Pokok Agraria, hak milik menurut hukum adat harus diatur dengan peraturan pemerintah supaya tidak terjadi hal-hal yang merugikan kepentingan umum dan Negara. Terjadinya hak atas tanah menurut hukum adat lazimnya bersumber pada

---

<sup>29</sup> *Ibid*, Hal. 66-67.

<sup>30</sup> Adrian II, *Op.cit*, Hal. 64.

<sup>31</sup> Edy Ruchyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai orde Reformasi*, Bandung: Alumni, 2006, Hal.47-51

pembukuan hutan yang merupakan bagian tanah ulayat suatu masyarakat hukum adat.

## 2. Penetapan Pemerintah

Hak milik yang terjadi karena penetapan pemerintah diberikan oleh instansi yang berwenang menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Tanah yang diberikan dengan hak milik itupun dapat diberikan sebagai perubahan daripada yang sudah dipunyai oleh pemohon, misalnya hak guna bangunan, hak guna usaha, atau hak pakai, hak milik ini merupakan pemberian hak baru.

## 3. Pemberian Hak Milik Atas Negara

Hak milik tersebut diberikan atas permohonan yang bersangkutan. Permohonan untuk mendapatkan hak milik itu diajukan secara tertulis kepada pejabat yang berwenang dengan perantara Bupati Walikota kepala Daerah ke kepala Kantor Agraria Daerah yang bersangkutan. Oleh instansi yang berwenang hak milik yang dimohon itu diberikan dengan menerbitkan suatu surat keputusan pemberian hak milik.

## 4. Pemberian Hak Milik Perubahan Hak

Pihak yang mempunyai tanah dengan hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai, jika

menghendaki dan memenuhi syarat-syarat dapat menuju Kepala kantor permintaan kepada instansi yang berwenang, agar haknya itu diubah menjadi hak milik, pemohon lebih dahulu harus melepaskan haknya hingga tanahnya menjadi tanah Negara sesudah itu dimohon (kembali) dengan hak milik.

#### **1.5.3.4. Beralihnya Hak Milik**

Hak milik dapat dialihkan kepada pihak lain dengan cara jual beli, ghibah, tukar-menukar, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik.<sup>32</sup> Perlu diperhatikan bahwa hak milik tidak dapat dialihkan kepada orang asing atau badan hukum karena orang asing dan badan hukum tidak dapat menjadi subjek hak milik. Sehingga peralihannya menjadi batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara.<sup>33</sup>

#### **1.5.3.5. Hapusnya Hak Milik**

Hak milik memiliki keunikan tanpa batas waktu, maka dari itu hak milik dapat diwariskan kepada keluarga yang ditinggalkan. Namun hak milik itu dapat juga terhapus. dalam Pasal 27 UUPA dinyatakan bahwa hak milik hapus apabila:

1. Tanahnya jatuh kepada negara :
  - a) Karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18 UUPA.

---

<sup>32</sup>Adrian II, *Op.cit*, Hal. 65.

<sup>33</sup>*Ibid*.

- b) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya.
- c) Karena ditelantarkan.
- d) Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA

## 2. Tanahnya Musnah

Selain itu hak milik juga hapus apabila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan peraturan landreform yang mengenai pembatasan maksimum dan larangan kepemilikan tanah atau pertanian secara *absentee*.<sup>34</sup>

Sebagaimana pemberian, peralihan dan pembebanan Hak Milik yang wajib di daftar dalam buku tanah, pendaftaran hapusnya hak kepemilikan atas tanah juga wajib untuk dilakukan. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

## 1.6 Metode Penelitian

### 1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis empiris adalah penelitian hukum yang mencakup penelitian terhadap identifikasi hukum tidak tertulis dan tertulis, penelitian terhadap efektifitas hukum. Metode Penelitian hukum yuridis empiris berfokus pada perilaku masyarakat hukum (*law in action*) yang

---

<sup>34</sup>*Ibid*, Hal. 66.

memerlukan data primer sebagai data utama disamping data sekunder. Maka Metode penelitian yuridis empiris penelitian hukum yang mencakup penelitian hukum yang mencakup hukum tidak tertulis dan tertulis penelitian terhadap implementasi suatu program pemerintah.

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti, pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif<sup>35</sup>. Digunakan pendekatan kualitatif oleh penulis bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti<sup>36</sup>. Penulis melakukan penelitian dengan tujuan untuk menarik azas-azas hukum (“rechtsbeginselen”) yang dapat dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis<sup>37</sup>.

Maka diharapkan penelitian ini mampu memberikan masukan dan informasi bagi pihak-pihak yang berwenang dan masyarakat dalam memberikan kepastian hukum atas pengetahuan pendaftaran tanah.

### **1.6.2. Sumber Data**

Dalam penelitian hukum diperlukan sumber data penelitian guna menyelesaikan isu mengenai masalah hukum dan sekaligus

---

<sup>35</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986, Hal. 32.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid*, Hal. 252.

memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya. Sumber data penelitian tersebut antara lain sebagai berikut :

1. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, data yang diperoleh atau dikumpulkan oleh peneliti secara langsung dari sumber datanya. Data primer disebut juga sebagai data asli atau data baru yang memiliki sifat *up to date*.

2. Data Sekunder

Data sekunder ialah data yang didapat dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan tersier. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya memiliki otoritas. Bahan hukum primer terdiri atas perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum sekunder ialah data yang diperoleh dari bahan bacaan. Sumber data sekunder ini terdiri atas berbagai macam, mulai dari surat-surat pribadi, kitab harian, notula rapat perkumpulan, sampai dokumen-dokumen resmi dari berbagai instansi pemerintah. Data sekunder ini sungguh kaya dan siap sedia menunggu penggunaannya oleh peneliti yang memerlukan untuk itu peneliti

harus mengetahui dimana bahan dapat di peroleh yang sesuai dengan menghemat waktu dan biaya<sup>38</sup>.

Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan petunjuk kepada peneliti untuk melangkah, baik daam membuat latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian kerangka teoritis dan konseptual, bahkan menentukan metode pengumpulan dan analisis bahan hukum yang akan dibuat sebagai hasil penelitian

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang dipergunakan oleh penulis adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya. Macam-macam pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah<sup>39</sup>:

- a) Pendekatan undang-undang (statute approach)
- b) Pendekatan kasus (case approach)
- c) Pendekatan historis (historical approach)

---

<sup>38</sup> Nasution.S, *Metode Research*, Jakarta: Bumi Aksara, 2006, Hal.143.

<sup>39</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009, Hal.93

- d) Pendekatan komparatif (comparative approach)
- e) Pendekatan konseptual (conceptual approach)

Penelitian yang dilakukan oleh penulis lebih ditujukan kepada pendekatan undang-undang yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani<sup>40</sup>. Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan<sup>41</sup>.

### 1.6.3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan :

#### 1. Kuesioner

Angket atau kuesioner merupakan teknik pengumpulan data dengan cara membagikan daftar pertanyaan yang telah tersusun secara kronologis dari umum mengarah pada khusus untuk di berikan kepada responden, narasumber, atau informan yang relevan dengan tujuan penelitian memperoleh informasi serinci dan seakurat mungkin.

#### 2. Wawancara

Data lapangan (primer) dikumpulkan dengan teknik wawancara tidak terarah (*non-directive* interview) yaitu yang

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, Hal. 93.

<sup>41</sup> *Ibid.*, Hal. 94.

dilakukan dalam bentuk komunikasi verbal jadi semacam percakapan yang bertujuan memperoleh informasi. Sistem pengambilan data dengan wawancara adalah bagian terpenting dalam suatu penelitian hukum terutama penelitian hukum empiris.

### 3. Studi Kepustakaan

Data yang mempelajari bahan hukum sekunder dengan melakukan studi kepustakaan. Studi ini dilakukan dengan mengumpulkan data melalui penelusuran bahan pustaka, dengan mempelajari dan mengutip dari data sumber yang ada, berupa literatur-literatur yang berhubungan dengan pelaksanaan hak-hak Narapidana, termasuk peraturan perundang-undangan yang ada dan relevan.

#### **1.6.4. Metode Analisis Data**

Analisis data yang diperoleh secara kualitatif yaitu suatu analisis yang dilakukan dengan cara memahami dan merangkai data-data yang telah di kumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai keadaan yang diteliti. Metode yang digunakan dalam menarik kesimpulan adalah metode berfikir induktif yaitu menarik kesimpulan dengan proses awal yang khusus dan berakhir dengan suatu kesimpulan yang bersifat umum.

#### **1.6.5. Lokasi Penelitian**

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penulisan proposal skripsi ini, penulis melakukan penelitian di Kantor Pertanahan Kota Batu dengan alasan Kantor Pertanahan Kota Batu

merupakan salah satu Badan Pertanahan Nasional yang masih baru pembentukan yang dimana sebelumnya menjadi Kantor Pertanahan Pembantu Kota Malang.

#### **1.6.6. Waktu Penelitian**

Waktu penelitian ini adalah 5 (lima) bulan, dimulai dari bulan November 2018 sampai bulan Maret 2018. Penelitian ini mulai dilaksanakan pada bulan November 2018 pada minggu pertama, yang meliputi tahap persiapan penelitian yakni pengajuan judul (pra proposal), acc judul, permohonan surat ke instansi, pencarian data, bimbingan penelitian, penulisan penelitian.

#### **1.7 Sistematika Penulisan**

Penelitian ini dimulai dari pendahuluan sampai dengan penutup, agar dapat diperoleh hasil yang tepat dan terarah. Penelitian ini disusun secara sistematis menjadi beberapa bab yang terdiri dari beberapa sub bab dimana setiap babnya memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lainnya. Penelitian ini berjudul **PELAKSANAAN PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP MENURUT PERATURAN METERI AGRARIA DAN TATA RUANG/BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA NOMOR 6 TAHUN 2018 DI KANTOR PERTANAHAN KOTA BATU** Untuk itu perlu disusun kerangka penyusunan yang dituangkan dalam sistematika penulisan.

*Bab Pertama* merupakan pendahuluan. Pendahuluan yang berisi uraian mengenai topik yang dibahas dalam penelitian ini. Dalam bab

pertama dibagi menjadi beberapa sub bab yaitu latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian serta manfaat penelitian

*Bab Kedua.* Dalam bab ini penulis membahas mengenai pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018. Dengan sub bab pertama mengenai prosedur pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kota Batu, yang berisi beberapa sub bab dalam menguraikannya. Sub bab kedua tentang analisis pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kota Batu, yang membahas mengenai kesesuaian program PTSL dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018.

*Bab Ketiga.* Dalam bab ini penulis membahas mengenai efektifitas program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam kepengurusan sertifikat tanah menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018. Dengan sub bab pertama mengenai pembahasan masalah-masalah yang timbul dalam pelaksanaan Program PTSL Kantor Pertanahan Kota Batu, yang berisi beberapa sub bab dalam menguraikannya. Sub bab kedua tentang analisis dan penyelesaian dari masalah-masalah yang timbul dalam pelaksanaan program PTSL di Kantor Pertanahan Kota Batu, dengan disertai oleh beberapa sub bab.

*Bab keempat.* Bab ini merupakan bab penutup yang mengakhiri rangkaian uraian dan pembahasan yang sub babnya terdiri dari kesimpulan mengenai seluruh pembahasan dalam bab pertama dan kedua dan juga saran terhadap permasalahan maupun kasus yang timbul dalam penelitian ini.