

TESIS

Analisis Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap pada Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu

Diajukan sebagai salah satu syarat
untuk memperoleh gelar Magister Hukum (M.H)
pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Riau



oleh:

Nama : Subhi Sawab
NPM : 191021027
Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara

Program Studi Ilmu Hukum

Program Pascasarjana Universitas Islam Riau

Tahun 2021

ABSTRAK

Analisis Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atau yang disingkat PTSL pada Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu Tahun 2018 bertujuan untuk mengetahui efektifitas penerbitan sertipikat tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Pelaksanaan PTSL ini diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang berlangsung setiap tahunnya.

Masalah pokok dalam penulisan tesis ini adalah: *Pertama*, Kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu Untuk Percepatan PTSL di Kabupaten Indragiri Hulu. *Kedua*, Kendala-kendala yang ditemukan di Kabupaten Indragiri Hulu Dalam Pelaksanaan PTSL.

Penelitian ini bersifat kualitatif, dan juga termasuk dalam penelitian hukum secara deskriptif. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah dengan wawancara, kuisisioner dan studi literatur berupa buku, jurnal, dan peraturan perundang-undangan mengenai topik yang diangkat.

Berdasarkan hasil penelitian, penyelenggaraan PTSL di Kabupaten Indragiri Hulu melalui Kantor Pertanahan Indragiri Hulu sudah sesuai dengan PP. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan juga telah mengimplementasikan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN RI Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Adapun kendala yang ditemui dilapangan antara lain tata ruang wilayah, terdapat tanah *absentee*, serta koordinasi lintas sektor yang kurang efektif.

Kata Kunci: pendaftaran tanah,sertifikat,kebijakan.

ABSTRACT

Analysis of Complete Systematic Land Registration Policy or abbreviated as PTSL at the Land Office of Indragiri Hulu Regency in 2018 aims to determine the effectiveness of the issuance of land certificates by the National Land Agency in order to ensure legal certainty of land rights. The implementation of PTSL is organized by the Regency/City Land Office which takes place every year. However, the PTSL policy has not been implemented property.

The main problems is writing this thesis are: First, the Policy of the Land Office of Indragiri Hulu Regency for the Acceleration of PTSL in Indragiri Hulu Regency. Second, the constraints found in Indragiri Hulu Regency in the Implementation of PTSL.

This research is qualitative in nature, and is also included in descriptive legal research. Data collection methods used are interviews, questionnaires and literature studies in the from of books, journals, and laws and regulations on the topics raised. Respondents to this study consisted of the Head of the Land Office of Indragiri Hulu Regency, the Head of the Survey and Mapping Section, the Head of the Land Legal Relations Section, the Head of Kuala Cenaku Village and 15 people as PTSL applicants.

Based on the results of the study, the implementation of PTSL in Indragiri Hulu Regency through the Indragiri Hulu Land Office was in accordance with PP. Number 24 of 1997 concerning Land Registrations and has also implemented the Regulation of Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/BPN RI Number 12 of 2017 concerning Complete Systematic Land Registration . The policies taken in the context of accelerating the implementation of PTSL are to establish periodization, team formation, and cross-sectoral coordination. The obstacles encountered in the fild include regional spatial planning, absentee land, and ineffective cross-sectoral coordination.

Keywords: land registration, certificate, policy.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, Atas segala rahmat dan karunia-Nya yang diberikan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis ini dengan judul: ***“Analisi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap pada Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu”***, dalam rangka untuk melengkapi persyaratan guna memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Islam Riau.

Terwujudnya penulisan tesis ini berkat dorongan dan bantuan yang penulis peroleh dari berbagai pihak, maka pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terimakasih pada pihak-pihak yang telah membantu sehingga terselesaikannya penulisan tesis ini yaitu kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Syafrinaldi, S.H., MCL., selaku Rektor Universitas Islam Riau, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Riau.
2. Bapak Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H., C.L.A., Ketua Prodi Ilmu Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Riau
3. Bapak Dr. H. Arifin Bur, S.H., M.Hum., selaku Pembimbing I yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan arahan dan bimbingan kepada penulis.

4. Bapak Dr. Ardiansyah, S.H., M.H., selaku Pembimbing II yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan arahan dan bimbingan kepada penulis.
5. Bapak dan Ibu Dosen Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Riau khususnya dalam bidang kajian utama hukum tata negara yang telah memberikan pengetahuan dan pendidikan selama penulis menimba ilmu.
6. Bapak dan Ibu Karyawan/ti dan Staf Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Riau yang telah memberikan layana administrasi selama penulis menimba ilmu.
7. Bapak /Ibu Kepala Kantor dan Staf Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengkaji dan memperoleh data penelitian untuk keperluan tesis ini.
8. Bapak dan Ibu Kepala Bagian dan Staf Kantor Bagian Tata Pemerintahan Kabupaten Indaragiri Hulu, serta adik-adik CPNS 2019 yang memberikan semangat dan dukungan.
9. Ibunda Salhudes Indrawati, Ibu dan Ayah mertua Hj. Marlian dan H. Hazairin serta Istri Rizqa Hazmar, M.Psi, untuk doa, semnagat, dan dukungan kepada penulis sehingga terselesaikannya tesis ini.
10. Keluarga besar Husin HK dan Ramlee's Family untuk bantuan dan semangat kepada penulis.
11. Seluruh teman-teman Angkatan 33 kelas B dan kelas Hukum Tata Negara.

Penulis menyadari dalam penulisan Tesis ini masih terdapat kekurangan serta kekeliruan yang penulis lakukan tanpa kesengajaan. Oleh sebab itu, penulis

mengharapkan kritik dan saran yang bertujuan untuk membangun kesempurnaan dikemudian hari.

Akhir kata penulis mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu terwujudnya penulisan Tesis ini, semoga Tesis ini dapat berguna bagi semua pihak.

Pekanbaru, Juli 2021

Subhi Sawab



DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Masalah Pokok.....	10
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	
1. Tujuan Penelitian.....	10
2. Manfaat atau Kegunaan Penelitian.....	11
D. Kerangka Teori	
1. Negara Hukum.....	11
2. Kewenangan	15
3. Kebijakan Pendaftaran Tanah	19
E. Konsep Operasional.....	26
F. Metode Penelitian.....	28
1. Jenis dan sifat Penelitian.....	29
2. Objek Penelitian.....	29
3. Lokasi Penelitian.....	31
4. Populasi dan Responden.....	31
5. Data dan Sumber Data.....	32
6. Alat Pengumpulan Data.	33
7. Analisa Data.....	34
8. Metode Penarikan Kesimpulan.....	35

BAB II TINJAUAN UMUM

PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA UNTUK MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM DAN TERTIB ADMINISTRASI SERTA INFORMASI TANAH

A. Pendaftaran Tanah dalam Hukum Tanah Indonesia.....	36
B. Pendaftaran Hak Atas Tanah dalam Sistem Birokrasi dan Pelayanan Publik.....	38
C. Tugas dan Fungsi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN RI	
1. Tugas dan Fungsi BPN RI.....	41
2. Tugas dan Fungsi Kantor Wilayah Pertanahan.....	44
3. Tugas dan Fungsi Kantor Pertanahan.....	45
D. Perbedaan Pendaftaran Tanah Sporadik dan Sistematis.....	47
E. Prosedur Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.....	50

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

KEBIJAKAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP PADA KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN INDRAGIRI HULU DI KABUPATEN INDRAGIRI HULU

A. Kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu Untuk Percepatan PTSL di Kabupaten Indragiri Hulu.....	55
a. Tahap Periodeisasi Semester.....	58
b. Pembentukan Tim.....	60
c. Koordinasi Lintas Sektor.....	64

B. Kendala-kendala yang ditemukan di Kabupaten Indragiri Hulu Dalam Pelaksanaan PTSL.....	70
1. Tata Ruang Wilayah.....	71
2. Tanah Absentee.....	74
3. Koordinasi Lintas Sektor yang kurang efektif.....	76
a. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.....	76
b. Peranan Lembaga Masyarakat.....	77
BAB IV PENUTUP	
A. KESIMPULAN.....	80
B. SARAN.....	81
DAFTAR PUSTAKA	
Lampiran	

A. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pemahan tentang penelitian ini, maka materi-materi yang dijabarkan dikelompokkan menjadi beberapa bab dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I. Pendahuluan

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Masalah Pokok
- C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian
 - 1. Tujuan Penelitian
 - 2. Kegunaan Penelitian
- D. Kerangka Teori
 - 1. Negara Hukum
 - 2. Kewenangan
 - 3. Pendaftaran Tanah Untuk Kepastian Hukum
- E. Konsep Operasional
- F. Metode Penelitian
 - 1. Jenis dan sifat penelitian
 - 2. Objek penelitian
 - 3. Lokasi penelitian
 - 4. Populasi dan sampel
 - 5. Data dan sumber data
 - 6. Alat pengumpulan data
 - 7. Analisis data

G. Sistematika Penulisan

BAB II. PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA UNTUK MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM DAN TERTIB ADMINISTRASI SERTA INFORMASI TANAH.

- A. Pendaftaran Tanah dalam Hukum Tanah Indonesia
- B. Pendaftaran Hak Atas Tanah dalam Sistem Birokrasi dan Pelayanan Publik
- C. Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional
 - 1. Tugas dan Fungsi BPN
 - 2. Tugas dan Fungsi Kantor Wilayah Pertanahan
 - 3. Tugas dan Fungsi Kantor Pertanahan.
- D. Perbedaan Pendaftaran Tanah Sporadik dan Sistematis
- E. Prosedur Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

BAB III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN PELAKSANAAN PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP PADA KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN INDRAGIRI HULU DI KABUPATEN INDRAGIRI HULU

- A. Kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu untuk percepatan PTSL di Kabupaten Indragiri Hulu
- B. Kendala-kendala yang ditemukan dalam pelaksanaan percepatan PTSL pada Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu

BAB IV. Penutup

A. Kesimpulan

B. Saran



Dokumen ini adalah Arsip Milik :
Perpustakaan Universitas Islam Riau

DAFTAR TABEL

BAB I

Tabel I.1: Rekapitulasi PTSL 2018 Kabupaten Indragiri Hulu

Tabel I.2: Tahapan PTSL

Tabel I.3: PTSL 2018 Desa Kuala Cenaku

Tabel I.4: Responden Penelitian

BAB II

Tabel II.1: Perbandingan pendaftaran tanah secara sistematis dan secara sporadis.

BAB III

Tabel III.1: Tanggapan responden atas kebijakan penetapan semester.

Tabel III.2: Panitia Satuan Tugas Tim I.

Tabel III.3: Panitia Satuan Tugas Tim II.

Tabel III.4: Tanggapan responden atas kebijakan pembentukan Dua Tim.

Tabel III.5: Taanggapan responden atas kebijakan Koordinasi Lintas Sektor.

DAFTAR LAMPIRAN

1. Foto-foto Penelitian.
2. Kuesioner
3. Daftar Panduan Wawancara.
4. Intruksi Presiden No. 2 Tahun 2018.
5. Daftar Jawaban Atas Wawancara.



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa kepada manusia di muka bumi ini. Tanah tersebut dijadikan sebagai kebutuhan dasar oleh manusia sejak lahir sampai meninggal dunia baik untuk tempat tinggal maupun untuk sumber kehidupan lainnya, antara lain pertanian, perkebunan, dan perikanan.¹

Di Indonesia, pengaturan tentang tanah sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia itu diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut dengan UUD'45 yang dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3), yaitu:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut dijadikan sebagai salah satu landasan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazim disebut dengan UUPA.5.1960 dan diundangkan pada tanggal 24 September tahun 1960 dalam Lembaran Negara nomor 104. Menurut Penjelasan Umum I, tujuan pokok UUPA.5.1960 ini adalah:

1. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan

¹ Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2014, hlm. 1

- bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
 3. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.²

Tujuan pokok UUPA.5.1960 di atas menunjukkan, UUPA.5.1960 itu merupakan alat bagi negara untuk mewujudkan kemakmuran rakyat, sehingga UUPA.5.1960 tersebut memberikan kewenangan pada negara untuk memberikan hak atas tanah kepada perorangan dan badan hukum sesuai dengan keperluan dan peruntukannya.³ Hak atas tanah tersebut meliputi Hak Milik, Hak Guna usaha, Hak Guna Bangunan, Hak pakai dan Hak Sewa.⁴ Selain itu, UUPA.5.1960 ini dijadikan pula sebagai dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah yang diberikan kepada perorangan dan badan hukum baik badan hukum publik maupun badan hukum privat.

Pemberian jaminan kepastian hukum kepada masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah itu dilakukan melalui pendaftaran tanah. Oleh karena itu, diperlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas untuk dijadikan pedoman dalam menjalankan semua kebijakan pendaftaran tanah secara konsisten. Untuk menghadapi kasus-kasus konkrit yang kemungkinan dialami oleh perorangan dan badan hukum sebagai pemilik tanah, diperlukan pula terselenggaranya

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1*, Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 219.

³ Maria S.W. Sormardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm.12.

⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 16.

pendaftaran tanah yang memungkinkan masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya. Para pihak yang mempunyai kepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor dengan mudah pula memperoleh keterangan yang diperlukan terkait dengan hak atas tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang dilakukan.

Perangkat hukum tertulis untuk melaksanakan pendaftaran tanah tersebut adalah UUPA.5.1960. Pasal 19 dari UUPA.5.1960 itu memerintahkan supaya diselenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia dalam rangka mewujudkan jaminan kepastian hukum hak atas tanah masyarakat dimaksud di atas. Selanjutnya, pendaftaran tanah tersebut diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah selanjutnya disebut dengan PP.24.1997 sebagai implementasi dari pemerintah dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah secara sistematis dan sporadik,⁵ dan merupakan kewenangan Kantor Wilayah di tingkat Provinsi dan Kantor Pertanahan di tingkat Kabupaten/Kota, tergantung dari porsi urusan masing-masing.⁶

Sebagaimana tujuan pendaftaran tanah merupakan hal yang sangat perlu untuk dilakukan mengingat bahwa sejauh ini tanah menjadi sumber kehidupan di masyarakat. Di sisi lain pendaftaran tanah pada dasarnya berguna sebagai langkah untuk menertibkan administrasi pertanahan sekaligus dapat memperkecil potensi

⁵ Kadek Yudiana dkk, *Efektifitas Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistimatis Lengkap*, Jurnal Hukum Universitas Udayana, Bali, 2017, hlm. 6.

⁶ Meita Djohan Oe, *Tugas dan Fungsi BPN dalam Pendaftaran Tanah*, Jurnal Hukum Universitas Bandar Lampung, Vol. 10 No.1 Tahun 2015, Hlm 65-55

sengketa dalam pertanahan khususnya tanah dalam skala nasional. Maka, dengan tertibnya administrasi pertanahan, pemerintah dengan mudah kemudiannya untuk melokalisir penataan dan penggunaan tanah di Indonesia. Seperti halnya penatagunaan tanah untuk kepentingan umum, perkebunan, perumahan dan lain sebagainya. Dari segi penggunaannya, pendaftaran tanah dapat memudahkan pemerintah untuk menentukan tanah-tanah yang digunakan untuk fasilitas negara dan juga aset. Sebagai contoh kebijakan pemerintah dalam hal pendaftaran tanah adalah pelaksanaan Inventarisir Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah yang biasa disingkat IP4T.

Pelaksanaan pendaftaran tanah yang diamanatkan oleh UUPA.5.1960 dan PP.24.1997 itu tidak hanya semata-mata kewajiban pemerintah saja, tetapi pendaftaran tanah itu juga menjadi kewajiban bagi pemilik tanah. Kewajiban yang dibebankan kepundak pemerintah adalah meliputi: (a) Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah; (b) Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak tersebut; dan (c) Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat (Sertipikat). Sedangkan kewajiban yang dibebankan kepundak pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah tertentu yang dimilikinya disebutkan antara lain dalam Pasal 23, 32 dan 38 UUPA.5.1960. Secara berurutan hak tersebut adalah hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan.⁷ Hal yang demikian itu menunjukkan

⁷ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 18.

UUPA.5.1960 telah mewajibkan pada pemegang hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan untuk mendaftarkan tanahnya di Kantor Pertanahan setempat.⁸

Kewajiban pendaftaran tanah yang dibebankan kepada pemerintah ini menurut Pasal 5 PP.24.1997 diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional selanjutnya disebut BPN. Hal ini sejalan dengan fungsi BPN dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional antara lain fungsi BPN adalah melaksanakan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum dan melakukan pengaturan dan penetapan hak atas tanah. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota telah mewajibkan pula kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk menjalankan fungsi BPN terkait dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah itu untuk terwujudnya kepastian hukum hak atas tanah.⁹

Dalam rangka terdaftarnya seluruh bidang tanah di wilayah Indonesia sebagaimana diamanatkan Pasal 19 UUPA, pemerintah mencanangkan kebijakan percepatan Pendaftaran Tanah melalui Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL. Untuk terselenggaranya kebijakan percepatan kegiatan PTSL ini melalui Instruksi Presiden

⁸ Oloan Sitorus, *Penataan Hubungan Hukum Dalam Penguasaan Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Agraria*, Jurnal Agraria dan Pertanahan, Vol.2 No 1 Mei 2016, Hlm. 3

⁹ Rahmat Ramadhani, *Jaminan Kepastian Hukum yang Terkandung dalam Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jurnal Hukum UMSU, Vol.2 No. 1 Tahun 2017, Hlm. 147-148.

Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistimatis Lengkap selanjutnya disingkat Inpres. 2.2018. Presiden menginstruksikan antara lain kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk menyelenggarakan kegiatan PTSL dengan menghasilkan keluaran (*output*) dengan 3 (tiga) kriteria, yaitu:¹⁰

- a. Kluster 1 (satu) meliputi bidang tanah yang memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikatnya;
- b. Kluster 2 (dua) meliputi bidang tanah yang hanya dicatat dalam buku tanah karena belum memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat yang disebabkan karena bidang tanah tersebut dalam keadaan sengketa atau berperkara di pengadilan;
- c. Kluster 3 (tiga) yaitu bidang tanah yang hanya didaftarkan dalam daftar tanah karena belum memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat yang disebabkan subjek atau objeknya tidak memenuhi syarat untuk diberikan hak atas tanah pada kegiatan PTSL atau tidak diketahui keberadaannya.

Merujuk pada Inpres. No. 2.2018 tersebut diketahui pemerintah menyelenggarakan kegiatan PTSL tersebut untuk menghasilkan keluaran dengan kriteria yaitu, bidang-bidang tanah yang telah dipenuhi syaratnya oleh pemilik tanah diterbitkan sertifikatnya oleh Kantor Pertanahan. Bagi pemilik tanah yang belum memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikatnya karena tanah bersengketa dan/atau berperkara di pengadilan dicatat saja dalam buku tanah di Kantor Pertanahan. Untuk bidang-bidang tanah yang belum memenuhi syarat untuk disertifikatkan disebabkan subjek atau objeknya tidak memenuhi syarat untuk diberikan hak atas tanah, maka tanahnya didaftarkan saja dalam buku tanah di Kantor Pertanahan.

¹⁰ Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 *tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistimatis Lengkap Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia*, Nomor DUA.

Untuk mewujudkan terselenggaranya kegiatan PTSL sebagaimana dimaksud Inpres No. 2.2018 tersebut disusun kebijakan percepatan PTSL yang akan dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. Kebijakan tersebut meliputi, tanah yang menjadi objeknya adalah desa demi desa di wilayah kabupaten dan kelurahan demi kelurahan di wilayah perkotaan untuk semua bidang tanah di seluruh wilayah Indonesia. Kegiatannya meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis untuk keperluan pendaftaran,¹¹ melakukan pengukuran, membuat peta-peta tanah, membukukan dalam buku tanah, dan memberikan sertifikat tanah.

Kebijakan PTSL tersebut berperan untuk menertibkan administrasi pertanahan, baik dalam lingkup penataan, peruntukan dan pemanfaatan. Target yang diberikan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN RI kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu untuk diterbitkan sertifikat hak atas tanah masyarakat di Kabupaten Indragiri Hulu pada 2018 sejumlah 17.000 bidang tanah dari 14 kecamatan yang terdiri dari 195 desa/kelurahan. Kebijakan ini dibiayai oleh pemerintah dengan APBN dan tanpa ada pungutan berupa uang kepada masyarakat dalam hal teknis maupun pelaksanaannya. Adapun data pelaksanaan PTSL tahun 2018 di Kabupaten Indragiri Hulu dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

¹¹ Pasal 1 butir 2 dan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Tabel 1.1
PTSL Kabupaten Indragiri Hulu Tahun 2018

Nomor	Kecamatan	Desa	Kelurahan	Desa/Kelurahan sebagai Objek Lokasi PTSL	Kluster I
1.	Rengat	10	6	9	346
2.	Rengat Barat	17	1	10	744
3.	Kuala Cenaku	10	-	5	452
4.	Lirik	17	-	11	2079
5.	Pasir Penyu	8	5	8	714
6.	Sungai Lala	12	-	8	687
7.	Lubuk Batu Jaya	9	-	4	253
8.	Kelayang	17	1	3	339
9.	Batang Peranap	10	-	6	941
10.	Peranap	10	2	4	779
11.	Rakit Kulim	19	-	12	1311
12.	Batang Cenaku	20	-	10	2514
13.	Seberida	10	1	3	675
14.	Batang Gansal	10	-	8	2380
Jumlah		179	+ 16	101	14214
		= 195			

Sumber: Buku Laporan Kerja Pertanggungjawaban PTSL Inhu 2018.

Tabel di atas merupakan suatu gambaran bahwa PTSL di Kabupaten Indragiri Hulu belum sepenuhnya sempurna, baik dalam angka maupun implementasinya.

Sebagaimana yang penulis kemukakan bahwa target dalam penerbitan sertipikat hak milik berjumlah 17000 bidang, namun hanya tercapai sejumlah 14214 bidang sesuai dengan metode Kluster I. Kemudian berdasarkan data di atas juga dapat dinyatakan bahwa masih banyak desa/kelurahan yang belum tersentuh dan terjangkau untuk dijadikan sebagai lokasi objek PTSL. Hal yang demikian tentu mempunyai alasan dan sebab sehingga terdapat kesenjangan dalam pelaksanaannya. Selain itu juga peneliti bermaksud ingin melihat sejauh mana pengaruh Inpres 2.2018 ketika dikeluarkan pada tahun pertama diinstruksikan, terhadap perkembangan dan kemajuan penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Meskipun kebijakan PTSL sudah ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu, belum seluruh kebijakan dapat dilaksanakan. Selalu saja ditemui beberapa kendala dan kesenjangan, berdasarkan prasarvei yang dilakukan diketahui antara lain kurangnya minat dan antusias masyarakat terhadap pentingnya sertipikat tanah, banyak syarat-syaratnya, bukti penguasaan tanah yang kurang mendukung dan batas tanah yang kurang pasti.¹²

Berdasarkan permasalahan kebijakan PTSL seperti diuraikan di atas, menyebabkan penulis tertarik melakukan penelitian untuk dituangkan dalam sebuah tesis. Oleh karena itu, penelitian yang akan dilaksanakan ini adalah untuk dapat menggambarkan berbagai jawaban terhadap permasalahan kebijakan PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu tersebut beserta cara penyelesaiannya dalam

¹². Wawancara dengan Kasubsi Pengukuran Tanah, Noven Adillah Kadarisman, Rabu 20 Januari 2021 di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu

sebuah tesis berjudul: **Analisis Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap pada Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu.**

B. Masalah Pokok

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah yaitu:

1. Kebijakan apa saja yang disusun Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu untuk percepatan PTSL di Kabupaten Indragiri Hulu?
2. Kendala-kendapa apa saja yang ditemukan di Kabupaten Indragiri Hulu dalam pelaksanaan kebijakan PTSL yang disusun Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan pokok permasalahan di dalam penelitian ini, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui kebijakan yang disusun Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu dalam percepatan PTSL di Kabupaten Indragiri Hulu.
- b. Untuk mengetahui kendala-kendala yang ditemukan di Kabupaten Indragiri Hulu dalam pelaksanaan kebijakan PTSL yang disusun Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu.

2. Manfaat atau Kegunaan Penelitian

Disamping untuk mengetahui jenis teori dan penyelenggaraan kebijakan pemerintah, tentu menjadi hal yang sangat penting bagi penulis dalam meneliti fenomena ini terkait tentang kemanfaatannya . Beberapa diantaranya adalah:

- a. Meningkatkan pengetahuan hukum pertanahan nasional baik dilihat dalam konsep, sejarah dan penyelenggaraannya.
- b. Menambah bahan kajian hukum dalam bidang pertanahan sekaligus informasi mengenai hal-hal yang mengatur terlaksananya kebijakan-kebijakan pertanahan nasional.

D. Kerangka Teori

Tujuan kerangka teori ini dikemukakan adalah untuk menambah berbagai informasi mengenai masalah dan judul yang akan diteliti. Teori utama yang akan digunakan dalam penelitian ini, adalah teori negara hukum. Untuk menudukung teori utama tersebut dikemukakan pula teori kepastian dan perlindungan hukum. Dalam aplikasinya penulis menggunakan teori pendaftaran tanah seperti yang digagas oleh Boedi Harsono. Uraian teori-teori tersebut adalah sebagai berikut:

1. Negara Hukum

Menurut Hamid S. Attamimi yang dikutip dari pendapat Burkens dkk, menjelaskan arti *rechtstaat* yang berasal dari bahasa Jerman dan dalam bahasa Inggris diterjemahkan dengan *a state based on law* atau *a state governed by law*. Secara

sederhana dapat dimaknakan negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.¹³

Indonesia, Menurut Bagir Manan, tidak terdapat satu keberatan pokok (prinsip), jika seandainya UUD'45 memang memuat prinsip-prinsip negara hukum, untuk dihubungkan baik dengan konsep "*rechtstaat*" maupun konsep "*the rule of law*".¹⁴ Pandangan Bagir Manan ini ditemukan dalam perubahan ketiga UUD'45, Pasal 1 ayat (3) UUD'45 secara tegas disebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum (*Rechtstaat*).

Didalam Indonesia sebagai negara hukum, terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya sistem pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam UUD, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam UUD, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta jaminan keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyelenggaraan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham negara hukum itu, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggara negara itu,

¹³ A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Pidato diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta pada Tanggal 25 April 1992 hlm. 8.

¹⁴ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994. Hlm. 529.

sesuai dengan prinsip *the rule of law and not of man*, yang sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*.¹⁵

Adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, maka di Indonesia UUD'45 merupakan konstitusi yang tertinggi sebagai pedoman pemerintah untuk menjalankan tugas dan kewajibannya.¹⁶ Oleh karena itu tidak boleh terjadi pertentangan antara undang-undang dengan UUD'45. Apabila terjadi pertentangan maka undang-undang tersebut akan batal.

Dari segi hukum tanah, kerangka dasar pembangunan hukum tanah di Indonesia haruslah diletakkan dalam upaya mewujudkan cita-cita hukum dalam pembukaan dan Pasal 33 ayat (3) UUD'45 yang dijadikan sebagai dasar hukum dibentuknya UUPA.5.1960 dan dijadikan sebagai dasar hukum pertanahan di Indonesia. Pasal 19 dari UUPA.5. 1960 tersebut ditetapkan pula sebagai dasar hukum untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Indonesia yang menyatakan bahwa:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
- (2) Pendaftaran tanah dalam ayat (1) meliputi:
 - a. pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta, Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH. UI, Jakarta, 2004, hlm.55.

¹⁶ M. Dimiyati Hartono, *Memahami Makna Pembukaan UUD'45 dari Sudut Historis, Filosofis, Idiologis, dan Konsepsi Nasional*, Jakarta, Gramata Publising, 2010, hlm. 21.

- (4) Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya oleh UUPA..5.1960 ditugaskan kepada pemerintah lebih lanjut diatur dalam PP.No. 24 tahun 1997. Maksudnya adalah PP.24.1997 tersebut dijadikan sebagai dasar hukum pendaftaran tanah di Indonesia di bawah UUPA.5.1960. Hal ini dijelaskan dalam Penjelasan Umum Alinea ketiga dari Penjelasan atas PP.24.1997 yang menyebutkan bahwa:

Sehubungan dengan itu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dalam Pasal 19 memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum. Pendaftaran tanah tersebut kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (saat ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah) yang sampai saat ini menjadi dasar kegiatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia.

Berkaitan dengan pendaftaran tanah, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 di jadikan pula sebagai dasar hukum Percepatan Pendaftaran Tanah Sistimatis Lengkap (PTSL). Tujuannya adalah untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat secara pasti, cepat, sederhana, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

2. Kewenangan

Pemerintah disamping melaksanakan berbagai aktivitas dalam lapangan hukum publik, sering pula terlibat dalam lapangan keperdataan (privat). Pemerintah dalam pergaulan hukum sering tampil dengan “dua kepala” (*twee petten*), yaitu pemerintah sebagai wakil dari jabatan (*ambt*) tunduk pada hukum publik, sedangkan pemerintah sebagai wakil badan hukum (*rechtspersoon*) tunduk pada badan hukum privat.¹⁷

Untuk menentukan badan hukum itu sebagai badan hukum publik dapat dilihat dari tiga hal, yaitu: *pertama*, dilihat dari pendiriannya, badan hukum itu diadakan dengan konstruksi hukum publik yang didirikan oleh penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan seperti undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya di bawah undang-undang. *Kedua*, dilihat dari lingkungan kerjanya, badan hukum publik itu melaksanakan perbuatan-perbuatan publik yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan: *ketiga*, dilihat dari wewenangnya, yaitu badan hukum publik itu diberi wewenang publik antara lain adalah wewenang untuk membuat keputusan-keputusan atau peraturan yang mengikat untuk umum. Termasuk kedalam badan hukum publik ini adalah negara, provinsi, kabupaten/kota dan lain-lain.¹⁸

Badan hukum publik ini dapat melakukan berbagai perbuatan-perbuatan publik. Pada saat badan hukum publik melakukan perbuatan publik itu antara lain adalah membuat peraturan (*regeling*), mengeluarkan kebijakan (*beleid*), menetapkan

¹⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 69.

¹⁸ Chaidir Ali, *Badan Hukum, Alumni*, Bandung, 1987, hlm. 62.

rencana (*het plan*), dan keputusan (*beschikking*), kedudukan badan hukum publik tersebut adalah sebagai jabatan atau organisasi jabatan (*ambtenorganisatie*). Oleh karena itu, sebagai jabatan, badan hukum publik itu disertai kewenangan publik (*publiekbevoegdheid*) yang diatur dan tunduk pada hukum publik. Apabila badan hukum publik itu terlibat dalam perbuatan keperdataan (*privaat rechtsverkeer*), maka badan hukum publik ini dilekati dengan kecakapan (*bekwaam*) hukum yang tunduk dan mengikatkan diri pada hukum privat.¹⁹

Dalam perspektif hukum publik, negara adalah organisasi jabatan.²⁰ Jabatan itu adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberi tugas dan wewenang.²¹ Jabatan itu tetap, para pejabat berganti-ganti (sebagai akibat pemilihan atau pengangkatan).²²

Menurut H.D Stout, pengertian wewenang itu berasal dari hukum organisasi pemerintahan yaitu keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.²³ Oleh karena itu, dalam wewenang itu terdapat hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik. Dalam kaitan ini, kewenangan yang diberikan kepada pemerintah itu dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif untuk menciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negaranya. Prinsip utama yang

¹⁹ Ridwan HR, Op.cit, 2013. Hlm. 72.

²⁰ Logeman, *Over de Theorie van een Stelling Staatsrecht*, Jakarta, Saksama, 1954, hlm. 88.

²¹ N.E. Algra, et.al., *Mula Hukum*, Bandung Bina Cipta, 1983, hlm 16.

²² F.C.M.A.Micgiels, *Hoofdzaken van het Bestuurrecht*, 3e Druk, Kluwer, Deventer, 2003, hlm 43.

²³ H.D Stout, *De Betekenissen van de Wet*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, hlm 28

dijadikan dasar dalam melaksanakan kewenangan pemerintah itu diantaranya adalah azas legalitas, artinya semua ketentuan yang mengikat warga negara itu harus didasarkan pada undang-undang tertulis.

Bagir Manan menyebutkan ada dua kesulitan yang dihadapi oleh hukum tertulis itu yaitu, a) tidak mungkin semua aspek kehidupan masyarakat itu seluruhnya dijemakan dalam peraturan perundang-undangan; dan b) peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) itu pada umumnya bersifat statis sehingga tidak dapat dengan cepat mengikuti perkembangan dan perubahan masyarakat.²⁴ Dengan adanya kelemahan dalam hukum tertulis berarti pula adanya kelemahan dalam penerapan azas legalitas, karena itu penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan dalam suatu negara hukum diperlukan persyaratan lain agar kehidupan kenegaraan dan pemerintahan serta kemasyarakatan dapat berjalan dengan baik. Oleh karena itu perlu dipenuhi beberapa persyaratan dalam menyelenggarakan pemerintahan yaitu; a) *efektivitas*, maksudnya adalah kegiatan pemerintahan itu haruslah mengenai sasaran yang ditetapkan, b) *Leginitas*, artinya kegiatan administrasi negara jangan sampai menimbulkan kekacauan karena tidak dapat diterima masyarakat setempat atau lingkungan bersangkutan; c) *Yuridikitas*, maksudnya perbuatan pejabat administrasi negara itu tidak boleh melanggar hukum; d) *Legalitas*, artinya perbuatan atau keputusan administrasi negara itu tidak boleh dilakukan tanpa didasari oleh undang-undang, e) *Moralitas*, maksudnya adalah moral dan etik umum maupun kedinasan

²⁴ Bagir Manan dan Kuntana Magnan, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Armico, 1987, hlm 16

wajib dijunjung tinggi, perbuatan tidak senonoh, sikap kasar, kurang ajar, tidak sopan, kata-kata tidak pantas, dan sebagainya wajib dihindari, f) *Efisiensi* wajib dikejar seoptimal mungkin, kehematan biaya dan produktivitas wajib diusahakan setinggi-tingginya, g) *teknik dan teknologi*, yang setingginya wajib dipakai untuk mengembangkan atau mempertahankan mutu prestasi yang sebaik-baiknya.²⁵

Seiring dengan azas legalitas diketahui sumber wewenang bagi pemerintah itu adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu: atribusi, delegasi dan mandat. Menurut H.D van Wijk/Willem Konijnenbelt memberi definisi yaitu: 1) Atribusi artinya pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. 2) Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. 3) Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.²⁶

Berdasarkan penjelasan diatas dapat diketahui bahwa Pejabat Pemerintah yaitu para pegawai/pejabat BPN, Notaris-PPAT, stakeholders merupakan unit yang tak dapat dipisahkan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah melalui PTSL.

²⁵ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm 79-80

²⁶ Ridwan H.R. Op.cit, 2013, hlm 102.

3. Kebijakan Pendaftaran Tanah

Kebijakan adalah rangkaian konsep yang menjadi landasan dan rencana dalam melakukan suatu pekerjaan, program dan tindakan. Sifat dari kebijakan berbeda dari aturan atau hukum, bilamana hukum dan aturan adalah sifatnya mutlak dan terikat, sedangkan kebijakan merupakan alat sebagai dukungan untuk menjalankan hukum dan aturan itu sendiri, agar tujuan dan harapan tercapai sesuai dengan yang diinginkan. Begitu pula halnya dengan pertanahan, meskipun banyak hukum yang sudah mengatur tentang itu, namun masih saja diperlukan suatu kebijakan untuk mendorong terselenggaranya kepastian yang ada di dalam hukum itu. Contohnya adalah kebijakan dalam pendaftaran tanah, adalah langkah-langkah dan upaya penguasa, pelaksana kewenangan atau pemerintah yang mengambil suatu sikap kesepakatan untuk mencapai keharmonisan dalam pendaftaran tanah. Meskipun pendaftaran tanah itu sendiri telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, namun sebagai pelaksana kebijakan dalam hal ini adalah Kantor Pertanahan dapat melakukan suatu konsep percepatan proses pendaftaran tanah. Hal yang demikian selalu terjadi dan bahkan harus dibuat untuk menindaklanjuti besarnya keinginan masyarakat terhadap pendaftaran tanah. Belum lagi jika dilihat dari tuntutan jumlah tanah yang harus segera didaftarkan di Indonesia, maka sudah sangat perlu suatu kebijakan diimplementasikan dengan baik. Tentu saja kebijakan yang dimaksud tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pendaftaran tanah merupakan kegiatan mendaftarkan suatu hak milik atas tanah supaya mempunyai kekuatan hukum.²⁷ Pendaftaran tanah menentukan hubungan hukum antara seseorang dengan tanahnya sebagai benda tetap untuk dikuasai, dimiliki, dimanfaatkan serta dinikmati hasilnya oleh pemilik tanah termasuk dalam hukum pertanahan.²⁸

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah terdapat beberapa azas yang dijadikan sebagai patokan dasar (*fundamen*), yaitu:

- a. Asas sederhana, asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedur pendaftaran tanah itu dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, utamanya adalah hak atas tanah. Makna sederhana dalam Kamus besar Bahasa Indonesia dipahami sebagai suatu perbuatan yang hemat dan tuntas.²⁹ tentunya hal ini perlu dipahami hemat dalam arti efisien baik biaya, waktu dan prosedurnya, sedangkan tuntas dapat dipahami sebagai suatu perbuatan/tindakan yang efektif artinya tidak berbelit-belit dan prosedurnya terlaksana dengan baik sampai terlihat hasilnya.
- b. Asas aman, maksudnya adalah untuk menunjukkan pendaftaran tanah itu perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasil dari

²⁷ Supriyadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Palu, 2006, Hlm 153

²⁸ Herman Soesangobeng, *Filosofi, Azas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, 2012, Hlm 7

²⁹ Hasan Alwi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Penerbitan Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, Jakarta, 2005.

pendaftaran tanah itu dapat memberikan jaminan kepastian hukum sebagaimana dijelaskan oleh tujuan pendaftaran tanah dalam UUPA.5.1960. Makna aman ini pada dasarnya lebih mengacu pada suatu akibat dari perbuatan subjek hukum, bukan mengacu pada hasil atau objek hukum dari dilaksanakan pendaftaran tanah tersebut.

- c. Asas terjangkau, maksudnya adalah keterjangkauan oleh pihak-pihak yang memerlukan, khususnya memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam pendaftaran tanah dipastikan terjangkau oleh pihak-pihak yang memerlukan, seperti biaya pendaftaran yang terjangkau oleh golongan ekonomi lemah.
- d. Asas mutakhir dan terbuka, maksud dari asas ini adanya kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan adanya keseimbangan dalam pemeliharaan datanya. Ada dua hal yang diperlukan oleh asas ini yaitu: data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir, oleh karena itu menjadi suatu kewajiban untuk mendaftarkan dan melakukan pencatatan terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari. Selain itu, asas ini menuntut pula untuk memelihara data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor

Pertanahan bersifat terbuka untuk publik. Masyarakat dengan mudah dapat memperoleh keterangan mengenai data tanah yang benar.³⁰

Sejalan dengan asas yang terkandung dalam pendaftaran tanah, maka tujuan yang akan dicapai dari adanya pendaftaran tanah tersebut lebih lanjut diatur pada Pasal 3 PP.24.1997. Tujuan pendaftaran tanah dimaksud adalah: (1) untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar supaya dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. (2) untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah supaya dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah didaftarkan. (3) untuk terselenggaranya administrasi pertanahan.

Tujuan pendaftaran tanah pada Pasal 3 PP.24.1997 tersebut dalam pelaksanaannya haruslah sejalan dengan konsep perlindungan hukum terhadap hak atas tanah, karena konsep perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah itu tidak dapat dilepaskan dengan persoalan keadilan dalam pelaksanaan hukum itu sendiri. Menurut Gustav Radbruch dalam Widhi Handoko para pelaksanaan hukum ada tiga nilai dasar yang ingin dikejar dan perlu mendapat perhatian serius. Ketiga

³⁰ Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hlm 235-239.

nilai dasar itu adalah nilai keadilan hukum, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum.³¹

Pengertian keadilan dapat dilihat dari beberapa aspek, yaitu: (1) keadilan distributif (*iustitia distributiva*) yaitu keadilan yang berupa kewajiban pimpinan masyarakat untuk memberikan kepada para warga masyarakat beban sosial, fungsi-fungsi beban jasa dan kehormatan secara proporsional (seimbang) dengan kecakapan dan jasa dalam hubungan-hubungan antar warga, atau dilihat dari sudut pemerintahan memberikan kepada setiap warganya secara sama tanpa menghiraukan perbedaan-perbedaan keadaan pribadi atau jasanya. (2) Keadilan Vindikatif (*iustitia vindicativa*) yaitu keadilan yang berupa memberikan ganjaran (hukuman) sesuai dengan kesalahan yang bersangkutan. (3) Keadilan Protektif (*iustitia protectiva*) yaitu keadilan berupa perlindungan yang diberikan kepada setiap manusia, sehingga tak seorangpun akan mendapatkan perlakuan sewenang-wenang.³²

Apabila keadilan ini dikaitkan dengan distribusi tanah dan sumber daya alam, secara teoritis didalamnya terdapat tiga prinsip keadilan itu, yaitu: (1) Keadilan berdasarkan hak, (2) keadilan berdasarkan kemampuan/jasa, dan (3) Keadilan atas dasar kebutuhan.³³ Oleh karena itu kebijakan hukum pertanahan ini ditujukan untuk mencapai tiga hal pokok yang saling melengkapi, yaitu efisiensi dan pertumbuhan

³¹ Widhi Handoko, Ibid, hlm 77

³² Soediman Kartohadiprojo, *Pancasila Sebagai Pandngan Hidup Bangsa Indonesia*, diktat kuliah PDIH, Bandung, 2009, hlm Xix.

³³ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm 100

ekonomi, keadilan sosial, pelestarian lingkungan dan pola penggunaan tanah yang berkelanjutan.

Keberadaan PP 24.1997 berusaha untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pemilik atau yang menguasai tanah untuk melakukan pendaftaran tanah. Hal ini dapat diketahui dengan adanya sistem pendaftaran tanah secara sporadis dan sistem pendaftaran tanah secara sistematik. Pendaftaran tanah yang dilakukan secara sporadis, yang aktif untuk melakukan pendaftaran tanah itu adalah pemilik tanah. Pendaftaran tanah dengan cara sistematik merupakan pendaftaran tanah yang melibatkan pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional sebagai pelaksana dan dibantu oleh sebuah panitia yang bersifat independen.

34

Pendaftaran tanah dengan cara sistematik dengan melihat panitia yang independen tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 8 PP 24.1997 yang menyebutkan bahwa (1) Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematik Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh sebuah Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk, (2) Susunan Panitia Ajudikasi tersebut terdiri atas, a) Seorang Ketua Panitia merangkap anggota yang dijabat oleh seorang pegawai BPN, b) beberapa anggota yang terdiri dari: 1. Seorang Pegawai BPN yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang pendaftaran tanah, 2. Seorang Pegawai BPN yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang hak-hak atas tanah, 3. Kepala Desa/Kelurahan yang bersangkutan dan atau seorang Pamong Desa/Kelurahan yang

³⁴ Widhi Handoko, Ibid, hlm 241.

ditunjuk, (3) Keanggotaan Panitia Ajudikasi dapat ditambah dengan seorang anggota yang sangat diperlukan dalam penilaian kepastian data yuridis mengenai bidang-bidang tanah di wilayah desa/kelurahan bersangkutan, (4) Panitia Ajudikasi dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh satuan tugas pengukuran dan pemetaan, satuan tugas pengumpul data yuridis dan satuan administrasi yang tugas dan susunannya diatur oleh menteri.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah salah satu kebijakan kerja dari pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia dalam rangka tertib administrasi pertanahan diseluruh Indonesia. PTSL ini dilaksanakan langsung oleh Kantor Pertanahan yang ada di Kabupaten dan Kota dan diawasi oleh Kantor Wilayah Pertanahan ditingkat provinsi. Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan karena melalui cara sistematis akan diperoleh data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar daripada pendaftaran tanah secara sporadik, tetapi karena prakarsa datang dari pemerintah, diperlukan dana, tenaga dan peralatan, maka pelaksanaannya harus didasar pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu agak panjang dan rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan melalui uji kelayakan agar berjalan lancar.³⁵

Kebijakan PTSL telah diatur dalam Pasal 4 ayat (4) Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 yaitu: a. perencanaan, b. Penetapan lokasi objek, c. Persiapan teknis dan pengadministrasian, d. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas, e. Penyuluhan, F. Pengumpulan data fisik dan pengumpulan

³⁵ Samun Ismaya, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, Hlm 109

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 sertipikat hak atas tanah, l. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan, m. Pelaporan.³⁶

E. Konsep Operasional

Analisis adalah kegiatan yang disusun atau dirancang untuk menelaah sesuatu atau meneliti, membedakan dan mendeskripsikan terhadap suatu peristiwa atau fenomena.

Kebijakan adalah sekumpulan konsep yang menjadi pedoman atau dasar dari suatu tindakan untuk menjalankan mekanisme pelaksanaan, pekerjaan dan kepemimpinan. Hal ini dapat terjadi di dalam suatu pemerintahan, organisasi maupun kelompok di masyarakat.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN RI adalah lembaga pemerintahan yang ditugaskan oleh Presiden untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keagrariaan, tata ruang dan pertanahan. Yang meliputi Tingkat pusat berada untuk di Kemeterian, Kantor Wilayah berada di tingkat provinsi, sedangkan Kantor Pertanahan berada di tingkat daerah kabupaten/kota.

³⁶ Pasal 4 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 501)

Kantor Pertanahan adalah unit kerja dalam lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN RI yang berkedudukan di tingkat daerah/kota, yang berwenang menerbitkan sertipikat hak atas tanah.

Adapun bagian pendaftaran tanah yang diteliti dalam penelitian ini adalah pendaftaran tanah sistematis lengkap yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 12 Tahun 2017. Pasal 1 butir 2 Peraturan Menteri tersebut menyebutkan bahwa pendaftaran tanah sistematis lengkap adalah pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Menurut Pasal 3 ayat (4) peraturan Menteri Nomor 12 tersebut urutan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap itu meliputi tahapan: a. Perencanaan dan persiapan, b. Penetapan lokasi objek, c. Persiapan teknis dan pengadministrasian, 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. Pembuktian hak, k. Penerbitan sertipikat hak atas tanah, l. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan, m. Pelaporan.

Tabel 1.2
Tahapan PTSL

Tahap I	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perencanaan 2. Penetapan Lokasi Objek 3. Persiapan Teknis 4. Persiapan Administrasi 5. Pembentukan Panitia Ajudikasi 6. Penyuluhan
Tahap II	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengumpulan Data Fisik (Pengukuran Bidang Tanah) 2. Pengumpulan Data Yuridis (Kelengkapan Dokumen)
Tahap III	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penelitian Dokumen
Tahap IV	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penegasan Dokumen 2. Penegasan Konversi 3. Pengakuan dan Pemberian Hak

Sumber: Brosur Sosialisasi PTSL 2018 di Kantor Pertanahan Indragiri Hulu

F. Metode Penelitian

Metode penelitian sangat diperlukan dalam melakukan sebuah penelitian. Menurut Soerjono Soekanto,³⁷ *observational research* itu diartikan sebagai proses, prinsip-prinsip dan tatacara peneliti memecahkan suatu masalah yang ditelitinya. Penelitian diartikannya sebagai pekerjaan peneliti untuk melakukan pemeriksaan

³⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984 hlm. 6

secara berhati-hati, serius dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuannya. Oleh karena itu metode penelitian diartikan sebagai suatu proses, prinsip-prinsip dan tatacara yang dilakukan oleh peneliti untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam penelitian tersebut. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Sutrisno Hadi³⁸ bahwa penelitian atau research itu diartikannya sebagai suatu usaha peneliti untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, sehingga usaha tersebut dilakukan dengan menggunakan metode-metode ilmiah.

Berdasarkan pengertian metode penelitian dari pendapat di atas tersebut guna untuk menemukan jawaban berbagai masalah yang dikemukakan dalam penelitian ini penulis menyusun sistematika metode penelitian yang meliputi:

1. Jenis dan sifat Penelitian

Dilihat dari jenisnya, penelitian ini termasuk pada penelitian survei (observational research), yang dalam sifatnya, penelitian ini adalah penelitian yang bersifat diskriptif. Tujuannya adalah untuk menggambarkan masalah pokok yang diteliti terkait dengan kebijakan PTSL yang disusun oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian ini merupakan tanah masyarakat di Kabupaten Indragiri Hulu, khususnya di Kecamatan Kuala Cenaku sebagai sampel penelitian yang

³⁸ Sutrisno Hadi, *Metode Research Jilid I*, ANDI, Yogyakarta, 2000, hlm. 4.

dijalankan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu untuk didaftarkan melalui PTSL.

Tabel 1.3
Sampel Objek PTSL

Nomor	Desa di Kecamatan Kuala Cenaku	Kluster I	Kluster II	Kluster III
1.	Kuala Cenaku	130	6	14
2.	Kuala Mulya	0	0	0
3.	Pulau Gelang	74	0	1
4.	Rawa Asri	0	0	0
5.	Rawa Sekip	0	0	0
6.	Tambak	0	0	0
7.	Tanjung Sari	0	0	0
8.	Pulau Jumat	146	0	4
9.	Sukajadi	3	0	0
10.	Teluk Sungkai	99	0	2
Total		452	6	21

3. Lokasi Penelitian

Lokasi dalam penelitian ini adalah Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu, khususnya pada pelaksanaan kebijakan PTSL yang berdasarkan pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Indragiri Hulu utamanya adalah di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu, dan desa/kelurahan tertentu yang ada di wilayah Kabupaten Indragiri Hulu. Kabupaten Indragiri Hulu ini ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu dengan nomor 10/Kep-14.02/I/2018 Tanggal 17 Januari 2018 tentang Susunan Panitia Ajudikasi Satuan Tugas Fisik, Satuan Tugas Yuridis dan Satuan Tugas Administrasi Untuk Lokasi Objek PTSL. Selain itu juga berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu dengan nomor 11/Kep-14.02/I/2018 Tanggal 18 Januari 2018 tentang Penetapan Lokasi PTSL Tahun Anggaran 2018.

4. Populasi dan Responden

a. Populasi

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan objek dengan ciri yang sama. Populasi dapat berupa kumpulan orang, benda hidup atau benda mati, kejadian, kasus-kasus aatau tempat dengan sifat atau ciri yang sama.³⁹ Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh tanah masyarakat yang diikutsertakan dalam kebijakan PTSL di Kabupaten Indragiri Hulu berjumlah 17000 bidang tanah. Berhubungan

³⁹ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm.118

dengan jumlah populasinya relatif besar jumlahnya maka ditetapkan salah satu desa sebagai sampel yaitu Desa Kuala Cenaku Kecamatan Kuala Cenaku. Pertimbangan desa tersebut ditetapkan sebagai sampel adalah:

1. Karena Kecamatan Kuala Cenaku adalah batas Kabupaten Indragiri Hulu dengan Kabupaten Indragiri Hilir (di arah timur) dan,
2. Desa Kuala Cenaku adalah satu-satunya desa sebagai objek PTSL di Kecamatan Kuala Cenaku yang kegiatannya meliputi ketiga Kluster.

b. Responden

Responden adalah keseluruhan dalam atau dari sesuatu penelitian. Setiap responden penelitian otomatis menjadi anggota populasi responden penelitian.⁴⁰

5. Data dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian adalah data primer dan sekunder.

- a. Data Primer penulis peroleh dari responden melalui kuesioner dan wawancara. Data ini berasal dari masyarakat dan pegawai pemerintah dengan melakukan penelitian di lapangan.
- b. Sedangkan Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari berbagai sumber kepustakaan serta peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur dan pendapat para ahli. Data Sekunder ini terdiri dari:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Aturan PokokAgraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

⁴⁰ <https://vbt249.wordpress.com/2014/03/06/mengenal-obyek-subyek-populasi-sampel-dan-responden-dalam-penelitian/>

Tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

2. Meliputi bahan-bahan yang memberikan penjelasan atas bahan hukum primer seperti bahan-bahan kepustakaan, jurnal, makalah yang berkaitan dengan penelitian penulis.

6. Alat Pengumpulan Data

a. Wawancara

Dalam proses pengumpulan data primer dilakukan dengan wawancara (*interview*). Wawancara adalah salah satu metode pengumpulan data dengan jalan komunikasi langsung dengan sumber data (informan) untuk menanyakan secara lisan hal-hal yang diinginkan dari jawaban dari informan dicatat oleh peneliti.⁴¹ Wawancara tersebut dilakukan dengan mewawancarai beberapa pihak yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan PTSL tahun 2018 yaitu, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu tahun 2018 dan tahun 2021, Kepala Seksi Hubungan Hukum Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu, Kepala Seksi Survey Pemetaan Kabupaten Indragiri Hulu, dan Kepala Desa Kuala Cenaku.

b. Kuesioner

Kuesioner yaitu alat pengumpulan data yang dilakukan dengan cara peneliti membuat daftar pertanyaan secara tertutup atau terbuka kepada para responden.

⁴¹ Soerjono Soekanto, *op. cit.*

Kuesioner diberikan kepada pelaksana kebijakan PTSL yaitu petugas fisik dan petugas yuridis PTSL.

Tabel 1.4

Responden Penelitian tentang PTSL

No	Jenis Responden	Jumlah
1	Kepala Kantor Pertanahan Indragiri Hulu Tahun 2018 dan 2021	2
2	Kepala Seksi Hubungan Hukum Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu	1
3	Kepala Seksi Survey Pemetaan Kabupaten Indragiri Hulu	1
4	Kepala Desa Kuala Cenaku	1
5	Masyarakat yang mengikuti PTSL Tahun 2018 Desa Kuala Cenaku	15
Total		20

Sumber: Data lapangan tahun 2021

7. Analisa Data

Setelah data primer diperoleh dari responden dan data sekunder dari literatur-literatur dan jurnal-jurnal dikumpulkan, data tersebut dipilih dan diedit sesuai masalah yang diteliti untuk diketahui secara pasti apakah data tersebut sudah dapat memberikan jawaban terhadap masalah pokok yang dikemukakan dalam penelitian ini. Semua data yang sudah diedit dianalisis dan ditafsirkan secara logis dan sistematis. Analisis data secara logis berarti cara berfikir yang digunakan adalah berurutan dan tetap, serta tidak berubah-ubah, sehingga kesimpulan dan saran yang

dibuat dapat dipertanggungjawabkan secara rasional. Sistematis maksudnya setiap analisis disusun dengan argumen yang baik dan saling terkait satu sama lainnya.

Semua data yang sudah selesai dianalisis ditarik kesimpulan dengan cara induktif, yaitu data yang bersifat khusus ditarik kesimpulannya secara umum, setelah dihubungkan dengan teori negara hukum, teori kewenangan dan teori kebijakan pendaftaran tanah untuk kepastian hukum hak atas tanah. Berdasarkan analisis data tersebut peneliti akan menemukan persesuaian terkait dengan bagaimana sesungguhnya Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu ini melaksanakan kebijakan PTSL. Berdasarkan pembahasan itu pula penulis akan membuat kesimpulan dan saran sebagai jawaban terhadap masalah pokok yang dikemukakan dalam penelitian ini.

8. Metode Penarikan Kesimpulan

Adapun cara penulis dalam mengambil kesimpulan dalam penelitian ini adalah berpedoman pada cara Induktif, yaitu penyimpulan dari hal-hal yang bersifat khusus kepada hal hal yang umum. Sedangkan yang dimaksud dengan cara Deduktif adalah cara berfikir dimana dari pernyataan yang bersifat umum ditarik kesimpulan yang bersifat khusus.

BAB II

PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA UNTUK MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM DAN TERTIB ADMINISTRASI SERTA INFORMASI TANAH

A. Pendaftaran Tanah dalam Hukum Tanah Indonesia

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria, pada pasal 19 ayat (2), bahwa pendaftaran tanah meliputi (1). Pengukuran, perpetaan dan pembukuan bidang 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. Kemudian di samping itu, bila dilihat dari sejarah hukumnya pendaftaran tanah, pernah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, mengingat bahwa PP ini hampir dapat dikatakan kurang efektif, maka diubah dengan PP yang baru tentang pendaftaran tanah yakni dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Dalam PP tersebut didefinisikan arti pendaftaran tanah adalah, sesuai dengan Pasal 1 angka 1, "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".

Pendaftaran tanah merupakan kegiatan mendaftarkan suatu hak milik atas tanah supaya mempunyai kekuatan hukum.³⁹ Pendaftaran tanah menentukan hubungan hukum antara seseorang dengan tanah sebagai benda tetap. Hubungan hukum antara seseorang dengan tanah sebagai benda tetap termasuk dalam hukum pertanahan dan bukan bagian dari hukum agraria. Kumpulan hukum yang mengatur hubungan sinergi dari berbagai cabang hukum dan kedudukan hukum hak keperdataan orang atas tanah sebagai benda tetap, yang dikuasi untuk dimiliki maupun dimanfaatkan serta dinikmati hasilnya oleh manusia, baik secara pribadi maupun dalam bentuk persekutuan hidup bersama.⁴⁰

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ini mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan menentukan, bukan hanya sekedar sebagai pelaksana ketentuan Pasal 19 UUPA, tetapi lebih dari itu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menjadi tulang punggung yang mendukung berjalannya administrasi pertanahan sebagai salah satu Program Catur Tertib Pertanahan dan Hukum Pertanahan di Indonesia.⁴¹

Bila dilihat dari Pasal 19 UU No.5 maka, uraian dari proses pendaftaran tanah ini diawali dengan kegiatan pengukuran bidang tanah di lapangan, kemudian dipetakan dalam skala dan setelah itu dibukukan. Mekanisme yang seperti ini biasa disebut adalah bagian dari tugas teknis. Apabila kegiatan teknis ini selesai maka,

³⁹ Hadi Arnowo, *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, 2020, Hlm.68

⁴⁰ Herman Soesangobeng, *loc cit*

⁴¹ Urip Santoso, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah*, PrenamediaGroup, Jakarta, 2014, Hlm.5

tahap selanjutnya adalah pembukuan hak. Merumuskan dan mengkaji bahwa objek tanah yang sedang didaftarkan merupakan bagian objek tanah yang seperti apa. Bisa jadi tanah perkebunan pertanian atau objek tanah yang didaftarkan merupakan tanah perorangan. Sekaligus dalam tahapan ini juga menentukan objek hak tanahnya, seperti hak atas tanah sebagai hak milik, hak pakai, hak guna usaha dan hak guna bangunan. Sehingga tahapan akhir dari proses pendaftaran tanah ini adalah pemberian hak melalui surat-surat (sertipikat) sebagai tanda bukti hak atas tanah yang kuat.

B. Pendaftaran Hak Atas Tanah dalam Sistem Birokrasi dan Pelayanan Publik

Birokrasi dan Pelayanan Publik merupakan salah satu aspek yang mendasar bagi hukum di Indonesia, terutama bagi pemerintah terhadap masyarakat. Dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat maka sangat dikedepankan sistem birokrasi yang akuntabel, transparan dan prima. Hal ini juga sejalan dengan prinsip negara yang berdemokrasi. Termasuk halnya dalam bidang pertanahan. Birokrasi sendiri adalah sebagai wujud implementasi untuk menciptakan koordinasi yang baik, sehat dan positif, yang pada dasarnya bercita-cita agar menghasilkan pelayanan publik yang efektif terhadap masyarakat.

Sejauh ini yang menjadi kendala dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik di bidang pertanahan adalah sedemikian kompleksnya urusan-urusan dalam peraturan pendaftaran tanah. Termasuk juga ada beberapa penyimpangan-

penyimpangan terhadap administrasi pertanahan yang dapat merusak sinkronisasi antara pemerintah dan masyarakat. Sehingga kualitas pelayanan terhadap kebijakan dan urusan pertanahan dinilai susah dan buruk, yang hasilnya pelayanan terhadap publik tidak lagi sempurna, padahal birokrasi bertujuan untuk mendahului kepentingan rakyat, bersinggungan juga dengan amanat konstitusi tentang kesejahteraan umum. Secara garis besar birokrasi dalam pemerintahan merupakan tulang punggung negara yang berada di tengah masyarakat untuk memecah masalah. Namun realita di lapangan menunjukkan sebaliknya, bahwa justru birokrasi dan pelayanan yang menjadi permasalahan di tengah-tengah masyarakat.

Dengan pengertian di atas, dalam hal ini maksud dari layanan publik adalah pelayanan dari Kantor Pertanahan terhadap masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tentu saja Kantor Pertanahan sebagai perpanjangan tangan pemerintah juga harus sangat menguasai prosedur dan hakikat dari pendaftaran tanah ini, agar dapat memberikan informasi dan keterbukaan pada pemilik tanah.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPan) Nomor 63 Tahun 2003, prinsip-prinsip pelayanan publik adalah:⁴²

1. Kesederhanaan, proses pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

⁴² Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

2. Kejelasan, persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik; unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dan sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
3. Kepastian waktu. Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Akurasi. Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
5. Keamanan. Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
6. Tanggung jawab. Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana. Tersedianya sarana dan prasarana kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
8. Kemudahan akses. Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan. Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

10. Kenyamanan. Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parkir, toilet, tempat ibadah, dan lain-lain.

C. Tugas dan Fungsi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN RI

1. Tugas dan Fungsi BPN RI

Sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR) mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.⁴³

Dalam melaksanakan tugasnya kementerian ini berfungsi:

1. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, infrastruktur keagrariaan/pertanahan, hubungan hukum keagrariaan/pertanahan, penataan agraria/pertanahan, pengadaan tanah, pengendalian pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah, serta penanganan masalah agraria/pertanahan, pemanfaatan ruang, dan tanah;

⁴³ <https://www.atrbpn.go.id/?menu=sekilas>

2. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
3. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
4. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
5. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agraria dan Tata Ruang di daerah; dan
6. pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang terdiri atas:

1. Sekretariat Jenderal;
2. Direktorat Jenderal Tata Ruang;
3. Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan;
4. Direktorat Jenderal Hubungan Hukum Keagrariaan;
5. Direktorat Jenderal Penataan Agraria;
6. Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah;
7. Direktorat Jenderal Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah;

8. Direktorat Jenderal Penanganan Masalah Agraria, Pemanfaatan Ruang dan Tanah;
9. Inspektorat Jenderal;
10. Staf Ahli Bidang Landreform dan Hak Masyarakat atas Tanah;
11. Staf Ahli Bidang Masyarakat Adat dan Kemasyarakatan; dan
12. Staf Ahli Bidang Ekonomi Pertanian.

Sedangkan sesuai Sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugasnya, BPN menyelenggarakan fungsi:

1. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
2. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
3. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
4. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
5. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;

6. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
7. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
8. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
9. pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
10. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
11. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota.

2. Tugas dan Fungsi Kantor Wilayah Pertanahan

Sesuai dengan Permen Agraria dan Tata Ruang/BPN RI No. 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Pertanahan, bahwa lembaga ini berada di bawah kementerian terkait yang terletak di provinsi, sekaligus bertanggung jawab langsung kepada menteri. Khusus mengenai tugas dan fungsinya diatur dalam Permen ini di Pasal 3 yaitu: ⁴⁴

⁴⁴ <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/103695/permen-agrariakepala-bpn-no-4-tahun-2018>

- a. pengoordinasian, pembinaan, dan pelaksanaan penyusunan rencana, program, dan anggaran Kantor Wilayah dan Kantor Pertanahan di wilayahnya;
- b. pengoordinasian, pembinaan, dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan, penetapan hak tanah, pendaftaran tanah dan pemberdayaan masyarakat, penataan pertanahan, pengadaan tanah, pengendalian pertanahan dan penanganan sengketa dan perkara;
- c. pengoordinasian penyelesaian tindak lanjut temuan hasil pengawasan;
- d. pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan kegiatan pertanahan di Kantor Wilayah dan Kantor Pertanahan; dan
- e. pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi Kantor Wilayah dan pengoordinasian tugas dan pembinaan administrasi pada Kantor Pertanahan.

3. Tugas dan Fungsi Kantor Pertanahan

Masih dalam Permen yang sama dengan di atas, hanya saja khusus untuk instansi Kantor Pertanahan mengenai dan fungsinya tertuang dalam Pasal 31:

- a. penyusunan rencana, program, anggaran dan pelaporan;

- b. pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan;
- c. pelaksanaan penetapan hak tanah, pendaftaran tanah dan pemberdayaan masyarakat;
- d. pelaksanaan penataan pertanahan;
- e. pelaksanaan pengadaan tanah;
- f. pelaksanaan pengendalian pertanahan dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan; dan
- g. pelaksanaan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi Kantor Pertanahan.⁴⁵

Sebagaimana dengan perkembangannya bahwa Permen No 38 Tahun 2016 ini mengalami perubahan dengan Permen No. 4 Tahun 2018. Namun secara substansi, Permen No. 4 Tahun 2018 ini hanya merubah terkait nama-nama daerah setelah pemekaran di beberapa wilayah. Sehingga tidak merubah esensi dan isi dari tugas dan fungsi sesuai yang diuraikan di atas.

⁴⁵ Ibid

D. Perbedaan Pendaftaran Tanah Sporadik dan Sistematis

Secara garis besar pendaftaran tanah merupakan metode untuk melaksanakan kegiatan mendaftarkan tanah di Kantor Pertanahan untuk penerbitan sertipikat. Hanya saja dalam pendaftaran tanah dibedakan menjadi dua metode yaitu pendafrtan tanah secara sporadik dan pendaftaran tanah secara sistematis. Kedua metode ini sama-sama dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan sebagai instansi yang menjalankan kewenangannya. Pendaftaran tanah yang dimaksud dalam hal ini adalah pendaftaran yang ditujukan atas bidang tanah sesuai dengan objek dan subjek tanah yang belum pernah diterbitkan sertipikatnya oleh Badan Pertanahan Nasional dalam rangka menjamin kepastian hukum.

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan mendaftarkan tanah pertama kali untuk diterbitkan haknya secara individu atau masing-masing masyarakat yang disebut sebagai pemohon. Sedangkan pendaftaran tanah secara sistematis berbeda dengan cara sporadik dari segi konsepnya. Pendaftaran sistematis dilakukan secara serentak, bersama-sama atau kelompok.

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan. 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.⁴⁶

Pendaftaran tanah secara sporadik ini juga biasa disebut dengan istilah “rutin” di Kantor Pertanahan, karena metode pendaftaran ini berdasar atas keinginan masyarakat sendiri. Lain halnya dengan pendaftaran sistematis, metode ini justru jauh lebih banyak jumlah objek tanahnya jika dibandingkan dengan objek-objek pendaftaran secara sporadik. Mengingat bahwa kegiatan pendaftaran sistematis ini berjumlah besar, serentak dan banyak, karena dialokasikan oleh pemerintah, maka dibutuhkan rencana kerja dari Kantor Pertanahan untuk menyediakan panitia khusus dalam pelaksanaannya berupa panitia sehingga tidak mengganggu kegiatan pendaftaran tanah secara sporadik.⁴⁷

Selain itu perbedaan di antara keduanya adalah sumber biaya. Yang mana pendaftaran secara sporadik dibiayai oleh pemohon (masyarakat pendaftar) sedangkan pendaftaran sistematis sumber dana dibiayai oleh pemerintah. Sebagai contoh adalah Prona dan PTSL.

⁴⁶ <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/56273/pp-no-24-tahun-1997>

⁴⁷ Pasal 13 ayat (3) PP 24/1997

Tabel II.1

Perbandingan Pendaftaran Tanah Sistematis dan Sporadis

Jenis dan Bentuk Perbedaan	Pendaftaran Tanah secara Sporadik	Pendaftaran Tanah secara Sistematis
1. Biaya	Dibebankan kepada pemohon.	Bersumber dari APBN oleh pemerintah/negara.
2. Kegiatan dan Pelaksanaan	Individu dan dilaksanakan atas permintaan pemohon (pemilik tanah).	Serentak dan diprakarsai oleh pemerintah.
3. Waktu pelaksanaan	3 bulan pekerjaan	Dalam 1 tahun anggaran
4. Jumlah objek tanah yang didaftar	Hanya satu atau beberapa objek/subjek tanah	Semua bidang tanah yang meliputi 1 desa/kelurahan

Pada dasarnya pendaftaran tanah baik secara sporadik maupun sistematis adalah kegiatan yang dilaksanakan secara terus-menerus dan berkesinambungan, agar maksud dari PP.24/1997 tentang pendaftaran tanah dapat dicapai dengan baik. Sehingga terdapat administrasi pertanahan benar-benar terwujud dalam birokrasi di negara Indonesia. Karena pendaftaran tanah banyak memberikan keuntungan bagi

masyarakat dalam menjamin kepastian hukum, beberapa di antaranya adalah memberikan rasa aman dan perlindungan terhadap hak atas tanah, mengurangi jumlah sengketa terhadap tanah, memberikan kemudahan dalam pelayanan publik, meningkatkan mutu hidup masyarakat dan juga dapat menjadi tolok ukur nilai pajak pertanahan.

E. Prosedur Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah salah satu program kerja dari pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia dalam rangka tertib administrasi pertanahan diseluruh Indonesia, dilaksanakan langsung oleh Kantor Pertanahan yang ada di Kabupaten dan Kota dan diawasi oleh Kantor Wilayah Pertanahan ditingkat provinsi. PTSL merupakan rangkaian kegiatan pertanahan dalam bentuk administrasi dan teknis berupa inventarisasi tanah, pengukuran bidang tanah, verifikasi Hak Atas Tanah, pemetaan bidang tanah dan penerbitan sertifikat atas tanah untuk masyarakat dan dilaksanakan atas Peraturan Menteri Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Disamping itu, Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, yang dilakukan secara serentak dan meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan di dalam suatu wilayah desa atau kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu. Melalui program ini,

pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum atau hak atas tanah yang dimiliki masyarakat.

Pendaftaran tanah secara sistematis menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, ditetapkan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional atau pejabat yang ditunjuk. Mengenai pembentukan panitia adjudikasi serta susunan tugas dan kewenangan akan diatur lebih lanjut.

Ajudikasi 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 obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Definisi tersebut merupakan penyempurnaan dari pada ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Yang hanya meliputi pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah, peralihan hak atas tanah, serta pemberian surat tanda bukti hak atau sertipikat.

Berdasarkan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, ditetapkan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh panitia adjudikasi, yang dibentuk oleh Menteri Negara Agraria Kepala BPN atau Pejabat yang ditunjuk. Dalam melaksanakan tugasnya panitia adjudikasi dibantu oleh satuan pengukuran dan

pemetaan, satuan tugas pengumpul data yuridis dan satuan tugas administrasi yang tugas dan kegiatannya diatur oleh Menteri Agraria.⁴⁸

Pada intinya tujuan PTSL sendiri adalah untuk melakukan percepatan terhadap pendaftaran tanah di Indonesia. Maka dari itu perlu dilakukan pelaksanaan yang serius dalam menjalaninya. Sebagaimana prosedur dan tahapan PTSL adalah sebagai berikut:⁴⁹

- a. Penyuluhan/Sosialisasi. Tahapan ini dilakukan oleh tim dari Kantor Pertanahan dengan berkoordinasi pada perangkat desa/kelurahan setempat untuk mengundang masyarakat pada forum agar tim Kantor Pertanahan dapat menyampaikan informasi tentang PTSL.
- b. Pendataan. Merupakan tahapan yang juga dilakukan oleh tim satuan tugas dari kantor pertanahan setempat untuk mengumpulkan kelengkapan data-data yuridis sebagai pemilik tanah untuk syarat sebagai peserta PTSL. Dalam hal ini bisa berupa KTP, alas hak dan surat surat dasar lain yang membuktikan riwayat tanah yang bersangkutan.
- c. Pengukuran. Juga dilakukan oleh tim juru ukur dari kantor pertanahan didampingi oleh pihak desa/kelurahan. Kegiatan ini meliputi penunjukan batas, pengukuran batas dan penandatanganan persetujuan tanda batas sepadan tanah.

⁴⁸ Samun Ismaya, *op cit.*, Hlm 129

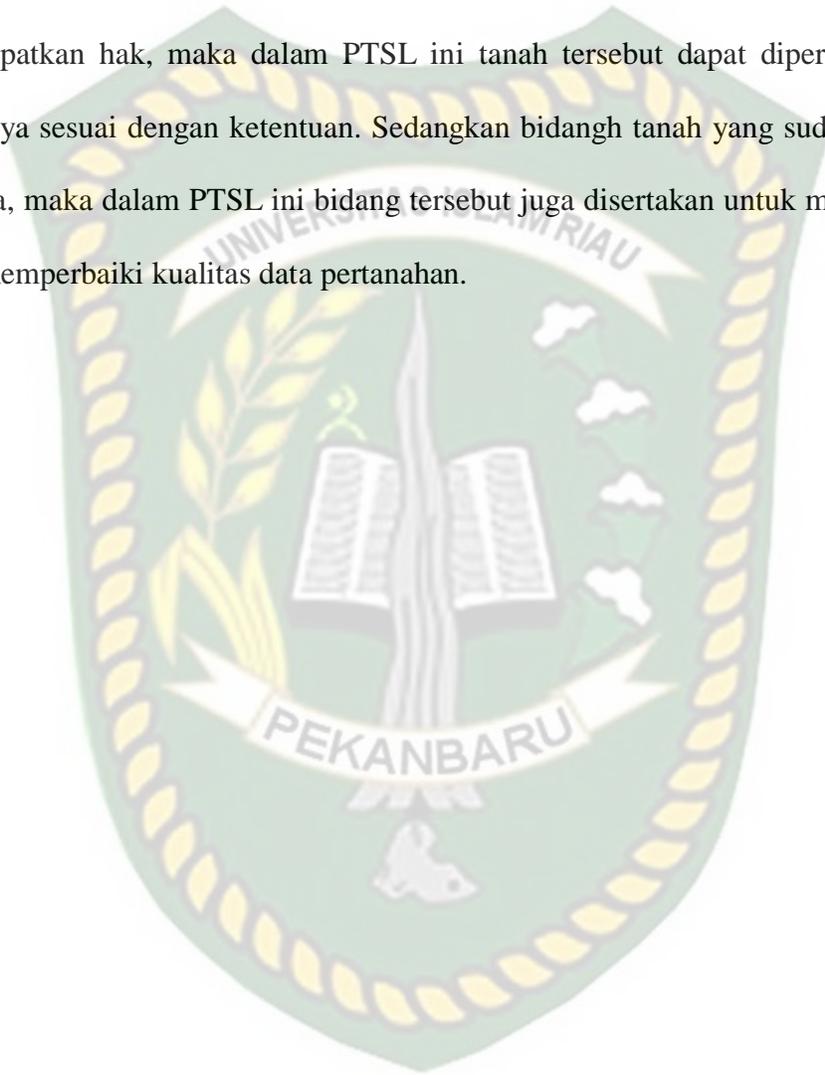
⁴⁹. Pasal 4 ayat (4) Permen ATR/BPN 6/2018

- d. Sidang Panitia A. Atgau disebut juga sidang adjudikasi. Perangkat atau tim pejabat dari kantor pertanahan dan ditambah dari 1 pernagkat desa/kelurahan yang ditunjuk oleh kepala kantor pertanahan. Kegiatan ini berguna untuk melakukan pemeriksaan lapangan untuk mengkaji dan mempertimbangkan keabsahan data yuridis dan teknis.
- e. Penerbitan Hak. Tahapan ini adalah tahapan akhir dari penyelenggaraan PTSL. Menerbitkan tanda bukti hak atas tanah berupa sertipikat hak milik sehingga dapat diserahkan kepada masyarakat sebagai pemilik tanah.

Meskipun begitu, masyarakat juga masih dituntut agar memenuhi persyaratan-persyaratan untuk masuk sebagai peserta PTSL. Sebagaimana yang ditetapkan adalah sebagai berikut:

1. Dokumen Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk sebagai bukti perorangan. Yang juga harus didukung dengan KTP yang sudah terekonsiliasi secara nasional.
2. Alas hak tanah. Dapat berupa SKGR, Letter C, SKT dll. Untuk menjelaskan riwayat dan penguasaan bidang tanah.
3. Tanda batas tanah yang harus terpasang baik berupa patok atau tanda alam lainnya.
4. Bukti pembayaran pajak tanah
5. Melengkapi surat permohonan pendaftaran dan blangko-blangko lain yang sudah disiapkan oleh kantor pertanahan.

PTSL pada prinsipnya merupakan kegiatan pendaftaran tanah secara menyeluruh tanpa terkecuali. Baik bidang tanah yang belum ada haknya maupun bidang tanah yang sudah diterbitkan haknya. Bagi bidang tanah yang belum mendapatkan hak, maka dalam PTSL ini tanah tersebut dapat diperoleh hak atas tanahnya sesuai dengan ketentuan. Sedangkan bidang tanah yang sudah diperoleh haknya, maka dalam PTSL ini bidang tersebut juga disertakan untuk memperbaharui atau memperbaiki kualitas data pertanahan.



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

KEBIJAKAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP PADA KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN INDRAGIRI HULU

A. Kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu Untuk Percepatan PTSL di Kabupaten Indragiri Hulu

Pendaftaran tanah bukanlah hal yang baru dilakukan oleh pemerintah Indonesia, bahkan dari sejak lama berbagai macam upaya dan strategi terus dilakukan untuk melaksanakan pendaftaran tanah. Hal ini mengingat bahwa sangat pentingnya nilai kegunaan tanah di masyarakat baik dilihat dari aspek sosialnya maupun dilihat dari aspek ekonomi. Pendaftaran tanah tidak hanya sekedar kebutuhan bagi hidup masyarakat tetapi juga sudah menjadi sebuah keharusan untuk pembuktian hak tanahnya secara hukum. Pendaftaran tanah yang bermuara untuk penerbitan sertipikat memiliki dua sistem yang berbeda, yaitu sistem pendaftaran tanah negatif dan sistem pendaftaran tanah positif. Sistem pendaftaran tanah negatif adalah data tanah yang dimohon belum tentu merupakan pemilik tanah yang sebenarnya, negara hanya menerima data mengenai kepemilikan tanah. Sertipikat yang dikeluarkan memiliki kekuatan hukum. Sedangkan sistem pendaftaran positif adalah data tanah yang dimohon dijamin kebenarannya oleh negara. Artinya apabila ada gugatan atas suatu hak atas tanah, maka negara yang akan memberikan

kompensasi atas tanah tersebut.⁵⁰ Namun di Indonesia sistem pendaftaran tanah dianut atas sistem negatif yang bertendensi positif. Dengan kata lain bahwa yang dianut sistem negatif tetapi pemerintah selalu dan terus berupaya untuk melakukan kebijakan untuk memberikan kepastian hukum terhadap tanah yang didaftarkan. Begitu juga salah satunya adalah program PTSL yang sedang diselenggarakan diseluruh Indonesia, merupakan upaya untuk memberikan kepastian hukum atas tanah secara menyeluruh.

Dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu melakukan percepatan pelaksanaan PTSL dengan berbagai macam cara meskipun selalu saja banyak kendala baik dari segi teknis maupun administrasi. Landasan pelaksanaan yang digunakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu dalam melaksanakan Program PTSL telah diatur dalam Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018. Pasal 4 ayat (4) Permen ATR/ BPN Nomor 6 Tahun 2018 menyebutkan tahapan pelaksanaan PTSL sebagai berikut:

- a. Perencanaan,
- b. Penetapan lokasi objek
- c. Persiapan teknis dan pengadministrasian,
- d. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas,
- e. Penyuluhan,
- f. Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis,

⁵⁰ Syafruddin Kalo, *Aspek dan Implikasi Hukum dalam Pendaftaran Tanah dan Penertiban Sertifikat Hak-Hak atas Tanah*, diakses melalui hukumonline.com

- 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,
- m. Pelaporan.⁵¹

Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu sebagai salah satu Kantor Pertanahan di Provinsi Riau pada tahun 2018 yang telah melaksanakan Program PTSL dan sudah direncanakan dengan dukungan dana dari pemerintah pusat dengan anggaran belanja negara, atas jumlah bidang tanah 17000 persil. Semua bidang tanah yang didaftarkan ini meliputi dari berbagai kecamatan yang ada di kabupaten Indragiri Hulu sebanyak 14 kecamatan dan terdiri dari 195 desa/kelurahan.

Dengan demikian Kantor Pertanahan sebagai panitia inti dalam penyelenggaraan PTSL tentu harus mengambil langkah-langkah dan upaya agar cita-cita yang diamanatkan untuk PTSL dapat terealisasi dengan baik. Karena memang tidak hanya cukup melakukan kegiatan berdasar kepada konsep semata, tapi juga perlu untuk menumbuhkan terobosan-terobosan yang baru dalam hal mengambil dan menjalankan kebijakan sehingga dengan kebijakan yang disusun diharapkan

⁵¹ Pasal 4 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 501

penyelenggaraan PTSL dapat mengimplementasikan arah dan tujuan dari Inpres 2.2018.⁵²

Antara lain upaya kebijakan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan adalah sebagai berikut:

a. Tahap Periodeisasi Semester

Penerapan kebijakan periodeisasi semester ini dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu untuk manajemen waktu. Periodeisasi ini adalah membatasi waktu dalam pelaksanaan PTSL dalam 1 tahun anggaran menjadi 2 semester. Semester pertama berperiode dari bulan januari hingga bulan juni, sedangkan periode kedua dilakukan pada bulan juli hingga desember. Meskipun beban biaya ditanggung dalam 1 tahun anggaran, namun pelaksanaannya dipangkas menjadi 1 semester dalam penerbitan sertipikat PTSL. Pada tahun 2018, kantor pertanahan indragiri hulu diberikan target penerbitan sertipikat sebanyak 17000 bidang, sehingga pada tahun tersebut pada semester I kantor pertanahan harus sudah menyelesaikan sertipikat PTSL 50% dari jumlah target. Kemudian sisa daripada itu dirampungkan pada periode semester ke-II. Dan apabila pada semester I sertipikat PTSL selesai maka langsung segera diserahkan kepada pemegang haknya. Sehingga memberikan dorongan bagi masyarakat lain untuk mendaftarkan tanahnya dalam PTSL. Di sisi lain, kebijakan ini juga berpengaruh terhadap suasana kerja, karena dengan sistem ini dapat melihat sejauh mana progres yang sudah dilakukan oleh

⁵² Wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu, Bapak Taufik S Wibowo, Senin 11 Januari 2021

panitia dan tim pelaksana. Lain hal bila pengerjaan PTSL digabungkan dalam 1 tahun, maka pada umumnya sertipikat hanya bisa diserahkan ketika berada dipenghujung tahun.⁵³

Berdasarkan hasil dari penyebaran kuesioner kepada responden penelitian, yaitu para satuan tugas (satgas) di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu mengenai kebijakan penerapan semester ini, maka dapat dilihat tabel berikut:

Tabel III.1
Tanggapan Responden Atas Kebijakan Penetapan Semester

No	Tanggapan Responden	Jumlah
1	Sangat Efektif	10
2	Tidak Efektif	2
	Total	12

Dari hasil kuisisioner yang telah diberikan kepada responden penelitian ditemukan bahwa 10 orang dari 12 responden menjawab penetapan semester dinilai sangat efektif dalam percepatan PTSL, sedangkan 2 dari 12 responden menjawab penetapan semester ini tidak efektif.

Penulis menganalisa bahwa kebijakan memberikan tahapan periode semester atau penetapan semester merupakan langkah yang tepat untuk dilakukan secara berkesinambungan agar dapat menjadi penerapan yang efektif, yang pada sifatnya

⁵³ Wawancara dengan Bapak Jumihardi, Kepala Kantor Pertanahan Indragiri Hulu 2018, Selasa 12 Januari 2021.

bahwa kebijakan ini memberikan energi yang baru dalam proses penerbitan sertipikat.

b. Pembentukan Tim

Pembentukan tim ini dimaksud berdasarkan langkah dan upaya guna untuk percepatan PTSL. Pembentukan tim ini dibagi menjadi 2 tim antara tim I dan tim II. Masing-masing tim terdiri dari panitia adjudikasi, satuan tugas yuridis dan satuan tugas fisik. Tim yang dibentuk oleh Kepala Kantor Pertanahan bertujuan untuk memberikan daya baru bagi PTSL, karena mengingat kondisi Kabupaten Indragiri Hulu secara geografis relatif luas, maka tim ini bekerja secara serentak. Indragiri Hulu yang terdiri dari 14 kecamatan, dibagi menjadi 2. Kecamatan bagian hulu diambil 7 kecamatan yang dikerjakan oleh kelompok dari tim II, sedangkan 7 kecamatan lainnya dikerjakan oleh tim I. Maka tugas pokok konsentrasi pengerjaan masing-masing tim sudah terfokus pada kecamatan yang akan dipertanggungjawabkan.

Hasil dari wawancara penulis kepada Kepala Seksi Hubungan Hukum Pertanahan, Bapak Bara Haji S.H mengatakan bahwa pembentukan tim ini dinilai efektif karena masing-masing satgas sudah memiliki daerah kerja, baik yang turun di lapangan untuk melakukan pengukuran maupun satgas yuridis yang akan melengkapi dokumen tanah, sehingga petugas tidak lagi menempuh jarak yang terlalu jauh dari

desa ke desa lainnya.⁵⁴ Dapat dilihat sebagaimana penulis menggambarkan kerangka bentuk tim PTSL ini melalui tabel berikut:

Tabel III.2
Susunan Panitia Satuan Tugas Yuridis dan Fisik Tim I PTSL Indragiri Hulu 2018

Nama dan NIP	Jabatan	Kecamatan
AGUS DHANANG PURNOMO, S.ST NIP. 19810308 200212 1 001	Ketua Tim	- Peranap
AZALEA BRIANTI RUNWANDA, S.T. NIP. 19920717 201801 2 002	Sekretaris	- Batang Peranap - Rakit Kulim
MIKI HEPRIADI, A.P NIP. 19910128 201402 1 001	Satgas Fisik	- Sungai Lala
AHMAD MUSYAFAK, A.P. NIP. 19900128 201801 1 001	Satgas Fisik	- Pasir Penyu
FARHAN LERIAN, A.P NIP. 19981125 201903 1 001	Satgas Fisik	- Kelayang
YUSFERI YUSUF NIP. 19670609 199203 1 003	Satgas Yuridis	- Lubuk Batu Jaya
SYAFRIZAL NIP. 19691215 200701 1 007	Satgas Yuridis	
ROSLINDA NIP. 19860416 201408 1 002	Satgas Yuridis	

Sumber: Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu Nomor: 10.B/KEP-14.02/I/2018 perihal susunan panitia pelaksana program PTSL.

⁵⁴ Wawancara dengan Kepala Seksi Hubunga Hukum Pertanahan, Bapak Bara Haji, Senin 11 Januari 2021

Tabel III.3

Susunan Panitia Satuan Tugas Yuridis dan Fisik Tim II PTSL Indragiri Hulu 2018

Nama dan NIP	Jabatan	Kecamatan
H. JUMIHARDI, S.E. NIP. 19610707 198203 1 001	Ketua	- Rengat - Rengat Barat
HJ. RAJA JURAI DAH JAYA NIP. 19620329 198203 2 001	Sekretaris	- Kuala Cenaku
KOMARIAH NIP. 19820805 200912 1 004	Satgas Fisik	- Lirik - Batang Gansal
ABDUL KARIM NIP. 19840218 200804 1 001	Satgas Fisik	- Batang Cenaku
NOOR PAMUNGKAS AJI, A.P NIP. 19960907 201801 1 001	Satgas Fisik	- Seberida
TAVRI NIP. 1965116 198603 1 006	Satgas Yuridis	
WERRY PUSPITASARI, S.ST NIP. 19851226 200604 2 001	Satgas Yuridis	
RENDY DEPALMA, S.H NIP. 19860314 201101 1 005	Satgas Yuridis	

Sumber: Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu Nomor: 10.B/KEP-14.02/I/2018 perihal susunan panitia pelaksana program PTSL.

Tabel di atas penulis dapatkan dari penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu melalui staf Sub Bagian Tata Usaha, dengan nomor surat: 10.B/KEP-14.02/I/2018 perihal susunan panitia pelaksana program PTSL.

Jika melihat dari jawaban responden melalui kuesioner yang peneliti sebarkan kepada beberapa satgas di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu, maka dapat dilihat melalui tabel berikut:

Tabel III.4

Jawaban Responden Atas Kebijakan Pembentukan 2 Tim

No	Jawaban Responden	Jumlah
1.	Berjalan Lancar dan Cepat	6
2.	Biasa Saja	6
	Total	

Langkah membentuk dua tim dalam percepatan PTSL merupakan kebijakan baru yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Indragiri Hulu, hal ini dimaksud agar pembentukan dua tim ini menjadi upaya Kantor pertanahan Indragiri Hulu untuk mempercepat proses PTSL. Namun, dari hasil kuisisioner yang telah dijawab oleh responden penelitian, 6 dari 12 responden menilai bahwa kebijakan ini dianggap kurang efektif, hal ini dikarenakan letak geografis Kabupaten Indragiri Hulu yang terdiri dari perkebunan dan daerah transmigrasi yang cukup sulit unruk dijangkau serta jarak tempuh yang cukup jauh, serta adanya ketimpangan pembagian lokasi sehingga membuat tim yang sudah dibentuk mengalami kesulitan dalam mengakses lokasi PTSL.

c. Koordinasi Lintas Sektor

Koordinasi ini dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu berpusat kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu. Dalam hal ini adalah Bagian Pertanahan Sekretariat Daerah Sub Bagian Administrasi Kewilayahan. Bahwasanya, Sub bagian Administrasi Kewilayahan ini bertugas sebagai fasilitator terhadap permasalahan dan penyelesaian pertanahan. Kantor pertanahan Indragiri Hulu terus melakukan upaya koordinasi ini agar dapat memberikan jembatan penghubung antara BPN dan masyarakat. Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu menyambut baik atas langkah kebijakan ini, karena pemerintah daerah menganggap program PTSL sangat membantu masyarakat, dan juga sekaligus PTSL dapat melahirkan peta-peta pertanahan yang lebih uptodate.⁵⁵ Pemerintah daerah juga menyadari bahwa hal-hal yang berhubungan dengan pertanahan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dalam rangka tugas pembantuan pada otonomi daerah, meskipun BPN sebagai lembaga yang berwenang, tetapi pemerintah daerah tetap diberikan pelimpahan tanggungjawab untuk mengurus hal-hal pertanahan.⁵⁶

Hasil kuesioner kepada responden tentang koordinasi lintas sektor dalam kebijakan PTSL ini, dapat dilihat tabel berikut:

⁵⁵ Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Administrasi Kewilayahan Tata Pemerintahan, Tengku M. Idron, S.Sos, Senin, 25 Januari 2021

⁵⁶ Keputusan Presiden No.34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan

Tabel III.5

Koordinasi Kepada Sektor terkait Untuk Percepatan PTSL

No	Jawaban Responden	Jumlah
1.	Koordinasi sudah maksimal	4
2.	Tidak terkoordinasi dengan baik	8
Total		

Tanggapan responden terhadap kuisioner yang penulis berikan, ditemukan bahwa 4 dari 12 responden menjawab koordinasi lintas sektor yang dilakukan sudah maksimal, sedangkan 8 dari 12 responden menjawab koordinasi yang dilakukan belum maksimal.

Dari Jawaban responden diatas, penulis berpendapat bahwa kebijakan koordinasi lintas sektor ini masih belum maksimal, karena ada banyak hal yang seharusnya melibatkan pihak pemerintah dalam penyelenggaraan PTSL. Misalnya pemerintah daerah dapat memberikan upaya akomodasi dan transportasi terhadap Kantor Pertanahan untuk memobilisasi dan memfasilitasi tim agar mudah turun ke lokasi objek PTSL. Peran kepemimpinan dari pihak eksternal seperti pemerintah daerah hingga pemerintahan desa mampu menjalin hubungan komunikasi yang baik

dengan masyarakat untuk memberikan gerakan motivasi untuk membantu dan memberikan apa yang dibutuhkan oleh tim PTSL dari Kantor Pertanahan.⁵⁷

Selain itu, di samping koordinasi dengan pemerintah daerah sebagai fasilitator, kantor pertanahan juga dapat berkoordinasi dengan lembaga Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, karena sangat berkaitan erat dengan bentuk tata ruang yang harus dipertimbangkan dalam penerbitan sertipikat. Sementara ini masih banyak lokasi pelaksanaan PTSL yang masuk ke dalam kawasan larangan seperti kawasan hutan dan kawasan gambut, sesuai dengan peta tata ruang yang diterbitkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Ketiga kebijakan di atas sesuai dengan intruksi presiden kepada Menteri ATR/BPN pada poin KEDUA nomor 2 yaitu: *"Membuat peraturan dan mengambil langkah-langkah percepatan PTSL dalam proses pembuktian hak dan/atau penguasaan tanah"*.

Selain dari kebijakan yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu, beberapa terobosan-terobosan strategi juga disusun oleh kantor pertanahan untuk mendukung pekerjaan PTSL bagi tim satuan tugas. Diantaranya adalah:

- a. Melakukan sosialisasi dan penyuluhan di setiap kecamatan yang mengundang aparat desa/kelurahan beserta tokoh adat, masyarakat dan

⁵⁷ Septina Maryanti, *Optimalisasi Faktor-faktor keberhasilan PTSL*, Jurnal Agraria dan Pertanahan, Vol.4 No. 2 November 201, Hlm. 204

unsur pemerintahan desa lainnya yang sudah difasilitasi oleh pemerintah daerah. Hal ini bertujuan agar masyarakat secara langsung mengerti dan mengetahui tentang program PTSL, sehingga masyarakat peka dengan penyelenggaraan program ini sekaligus memberikan daya tarik kepada masyarakat dan memberikan pencerahan hukum tentang hakikat dan kapasitas sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti kepemilikan yang sah.

- b. Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu telah mempersiapkan infrastruktur yang unggul untuk melaksanakan program PTSL di antaranya:
 1. Menambah jumlah personil untuk tenaga pengukuran di lapangan. Meskipun secara keseluruhan kantor pertanahan sudah memiliki pegawai untuk petugas ukur, namun dalam hal kebijakannya kantor pertanahan Indragiri Hulu menambah anggota dari tenaga lulusan SMK teknik yang dipersiapkan dan dilatih untuk bisa diaplikasikan ilmu dan tenaganya di lapangan untuk pengukuran bidang tanah. Karena peranan SDM sebagai personil adalah suatu hal yang menentukan keberhasilan PTSL itu sendiri baik secara kualitas maupun kuantitas.⁵⁸
 2. Menambah peralatan ukur yang berbasis teknologi untuk kelengkapan petugas ukur berupa Total Station, GPS, GNSS, Comnav dan CHC.

⁵⁸ Dian Aries Mujiburohman, *Potensi Permasalahan PTSL*, Vol 4. No 1 Mei 2018. Hlm. 93

Peralatan ini diberdayakan semaksimal mungkin agar dapat memudahkan pengerjaan secara teknik, bahkan juga dilengkapi dengan aplikasi smartphone (smart PTSL) agar bisa diakses oleh siapapun, dimanapun dan kapanpun. Dengan penerapan sistem aplikasi ini tentu sangat membantu pekerjaan PTSL baik dari manajemennya maupun kemudahan bagi para pelaksana PTSL.

- c. Pendataan yang bersifat online telah diterapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu agar memudahkan bagi petugas yuridis untuk menginput data kepemilikan tanah dan riwayat tanah yang didaftarkan sebagai objek PTSL. Sehingga tidak lagi kesulitan untuk melakukan identifikasi secara manual. Sistem ini juga didukung melalui aplikasi smart PTSL.
- d. Masyarakat tidak dibebankan pungutan berupa uang untuk mendaftarkan sebagai peserta PTSL, karena PTSL sendiri sudah dibebankan dalam APBN melalui pemerintah. Dengan demikian Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu menggadang-gadangkan bahwa PTSL adalah “sertipikat Rp.0”
- e. Sarana dan Prasarana Komputer adalah perangkat yang sangat vital dalam pengolahan data PTSL. Apabila keterbatasan jumlah perangkat komputer dalam suatu Kantor Pertanahan maka akan menjadi kendala untuk pengoperasian, pengentrian berkas dan lain sebagainya. Namun tak hanya sampai ditingkat pengadaan sarana komputer semata, tetapi juga harus

dilengkapi dengan layanan internet yang memadai agar dapat mendukung pekerjaan PTSL, yang sejatinya juga berbasis online. Karena jika komputer tidak terhubung ke dalam jaringan internet maka tidak akan dapat melakukan penginputan data ukur dan data yuridis yang akan menjadi bahan PTSL.

Terobosan yang dimaksud di atas juga sebagai penunjang dan upaya agar kebijakan-kebijakan yang sudah ditetapkan pimpinan dapat dioptimalkan, hal ini sesuai dengan wawancara penulis kepada Kepala Seksi Survey Pemetaan, Bapak Yudho Oktano Kurniadi.⁵⁹

Disamping itu, Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu terus konsisten untuk menerbitkan sertipikat dari hasil PTSL, namun tidak mengenyampingkan pendaftaran tanah melalui cara sporadis, karena Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Artinya, semua keterangan yang terdapat dalam sertipikat tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat sepanjang tidak ada bukti lain yang mengingkarinya.⁶⁰

Masyarakat sebagai pemohon dan penerima sertipikat sangat terbantu dengan adanya penyelenggaraan PTSL, berdasarkan wawancara penulis dengan informan di Kantor Pertanahan Indragiri Hulu, Saudara Miki Hepriadi. Beliau mengatakan bahwa masyarakat menganggap penting kehadiran PTSL di desanya, agar mereka

⁵⁹ Wawancara dengan Kepala Seksi Survey Pemetaan Kantor Pertanahan Indragiri Hulu, Bapak Yudho OK, Rabu 20 Januari 2021

⁶⁰ Arifin Bur, *Sertipikat sebagai Alat Pembuktian yang Kuat Dalam Hubungannya dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah*, UIR LAW Review, Vol 01, No.02, 2017, Hlm 127

mengetahui batas-batas sepadan tanah mereka dan memperkecil kemungkinan sengketa.⁶¹

Namun demikian masih banyak penulis menemukan beberapa kendala yang terjadi dalam penyelesaian PTSL sehingga target yang dibutuhkan sebanyak 17000 bidang hanya mencapai 14214 bidang tanah untuk di seluruh kecamatan di kabupaten Indragiri Hulu. Selain kendala mekanisme kebijakan yang tidak maksimal penulis juga menemukan kendala-kendala teknis di lapangan yang membuat penyelesaian PTSL tidak sesuai dengan target yang ditentukan.

A. Kendala-kendala yang ditemukan di Kabupaten Indragiri Hulu Dalam Pelaksanaan PTSL

Dalam pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dikerjakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia bertujuan untuk menertibkan administrasi pertanahan di Indonesia dengan menerbitkan Sertipikat Hak Milik baru bagi masyarakat secara individu yang jumlahnya sangat banyak dalam setiap daerah. Untuk itu perlu kajian-kajian ilmiah dan teknis dalam memperhatikan pelaksanaan program tersebut agar dapat menemukan kendala-kendala yang terjadi di lapangan. Persoalan-persoalan yang selalu terjadi dari masing-masing desa/kelurahan yang menjadi bagian dari objek lokasi PTSL adalah lebih kepada persoalan teknis, yang mana di beberapa

⁶¹ Wawancara dengan Satuan Tugas Fisik, Miki Hepriadi, Rabu, 20 Januari 2021

lokasi terdapat objek tanah yang masih dalam kondisi sengketa batas, sehingga Satuan Tugas pelaksana PTSL perlu mencermati persoalan tersebut agar tidak menjadi pemicu baru terhadap sengketa. Karena justru seharusnya dalam hal ini sengketa yang ditemui dapat ditempuh dengan jalan damai (*non litigasi*) di antara pihak yang bersengketa tanpa sebelumnya melakukan langkah ke jalur litigasi. Tentu persoalan ini dapat menjadi salah satu hambatan dalam segi teknisnya untuk pengumpulan data fisik ataupun dalam pelaksanaan pengukuran bidang tanah, meskipun kategori tanah bersengketa masuk dalam kluster 2 menurut Inpres 2.2018.

Hal yang paling mendasar atas kendala PTSL ini adalah sebagai berikut:

1. Tata Ruang Wilayah

Ruang perlu ditata karena terbatasnya sumber daya alam, sedangkan kebutuhan tumbuh semakin banyak dan beragam. Bentuk dari ruang yang akan ditata tersebut melahirkan suatu pengertian yang dikenal dengan tata ruang. Pengertian tata ruang menurut UU Penataan Ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Dengan demikian, bicara mengenai tata ruang berarti harus melihat bagaimana pola ruang dan struktur ruang di suatu wilayah.⁶² Penataan ruang sendiri terdiri dari berbagai macam klasifikasi yang secara umum adalah ruang perkebunan, transmigrasi, kawasan perumahan dan kawasan hutan. Terkait dengan kendala terhadap penerbitan sertipikat adalah tanah yang berlokasi pada kawasan hutan. Sebagaimana dijelaskan bahwa kawasan hutan adalah tanah negara yang harus

⁶² Hadi Arnowo dan Waskito. Op.cit, 2017. Hlm. 39

dilindungi dan tidak dapat dikuasai oleh perorangan, sebagai wujud kelestarian alam dan sumber daya tetap.

Mengacu kepada Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor: 314/MENLHK/SETJEN/PLA.2/4/2016 tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan menjadi Bukan Kawasan Hutan di Provinsi Riau, maka masih banyak kawasan/lingkungan di Indragiri Hulu masuk dalam klasifikasi Hutan Lindung dan Hutan Konservasi sehingga BPN dalam hal ini Kantor Pertanahan tidak dapat menerbitkan sertipikat hak di atas tanah kawasan hutan. Karena dalam Inpres 2.2018 kriteria kluster-kluster tidak menyediakan mekanisme pengadministrasian bidang tanah yang tergolong dalam kawasan hutan. Penyelesaian permasalahan penguasaan tanah pada kawasan hutan dilakukan terus menerus diupayakan oleh pemerintah, mengingat secara faktual sekitar 63% wilayah Indonesia masuk dalam kawasan hutan dan sistem administrasi pertanahan di Indonesia hanya berlaku di luar kawasan hutan.⁶³ Dengan kata lain tanah yang dapat diterbitkan sertipikatnya adalah tanah yang berada di luar kawasan hutan menurut pola tata ruang.

Atas kendala pada pola tata ruang wilayah ini, didapatkan hasil dari jawaban responden, sebagai berikut:

⁶³ Sutaryono dkk, *Berbagi Peran dan Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan*, Vol 2, STPN Press, Yogyakarta, 2019, Hlm.3

Tabel III.6
Pola Tata Ruang yang menjadi kendala dalam PTSL

No	Jawaban Responden	Jumlah
1	Banyak terdapat kawasan larangan di pemukiman/perkebunan warga	11
2	Kawasan hutan, gambut sedah sesuai dengan kondisi di lapangan	1
	Total	

Hasil kuisisioner yang telah diberikan kepada responden penelitian, dapat dilihat bahwa 11 dari 12 responden menjawab banyak terdapat kawasan larangan di pemukiman ataupun perkebunan warga yang menjadikan hal ini kendala dalam percepatan PTSL.

Dari jawaban responden diatas, penulis berpendapat hal yang berhubungan dengan tata ruang perlu untuk dicermati kembali serta disosialisasikan kepada masyarakat, seperti daerah-daerah yang ditetapkan sebagai kawasan-kawasan larangan, berupa hutan, kawasan gambut,dan sebagainya. Untuk itulah diperlukan koordinasi dan kerjasama yang baik antara Kantor Pertranahan dan Kementrian Lingkungan hidup dan Kehutanan untuk sama-sama mengetahui lokasi atau lingkungan mana saja yang termasuk kedalam kawasan hutan atau kawasan gambut. Sehingga, dalam proses pelaksanaan PTSL tidak terjadi kesalahan dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah didalam kawasan hutan dan gambut.

2. Tanah Absentee

Tanah absentee disebut juga dengan istilah tanah guntai, yang diartikan bahwa antara subjek dan objek tanah berbeda domisili kewilayahan. Sebagai contoh, A berdomisili di Kampung I, namun objek tanah pertanian yang A miliki berada di Kampung V. Sedangkan jarak antara Kampung I dan Kampung V sangat berjauhan. Dapat dikatakan bahwa hal yang semacam ini adalah absentee. Larangan absentee ini diberlakukan agar pemilik tanah pertanian dapat dengan aktif memelihara dan memanfaatkan tanahnya dengan pengelolaan yang baik, sehingga dapat diasumsikan apabila pemilik tanah dengan lokasi tanah pertanian berada pada jarak yang jauh maka tanah tersebut dikhawatirkan tidak akan terkelola dengan baik, dan bahkan menjadi tanah terlantar tidak diberdayakan. Menurut Pasal 10 UU No.5/1960 menyatakan bahwa tanah pertanian harus dikerjakan oleh pemiliknya sendiri.

Regulasi seperti ini menjadi salah satu kendala administratif dalam pengerjaan PTSL. Karena ada banyak ditemukan tanah yang berstatus absentee, yang kemudian seyogyanya tanah pertanian tersebut harus dikerjakan oleh warga tempatan. Namun di sisi lain tanah pertanian banyak yang diinvestasikan oleh pemiliknya dari luar daerah atau luar kecamatan. Disamping itu, jika absentee ini tidak diperhatikan dengan serius maka dapat merambat kepada larangan batas maksimum kepemilikan tanah seperti yang diatur dalam Pasal 7 UU No.5/1960. Karena apabila pegiat pertanian bisa saja dengan mudah membeli dan memilik tanah pertanian diluar daerah tempat tinggalnya.

Antara larangan absentee dan batas kepemilikan tanah ini telah diregulasi dalam aturan landreform UU No.56/1960 dengan cara batas kepemilikan yang melebihi dapat didistribusikan dalam perencanaan untuk kelompok masyarakat tempatan. Sebagaimana hasil dari responden yang peneliti himpun berdasarkan kuesioner, dapat dilihat dari tabel berikut;

Tabel III.7
Pengaruh Tanah Absentee Dalam Pendaftaran Tanah

No	Jawaban Responden	Jumlah
1	Status tanah absentee banyak ditemukan di Indragiri Hulu	11
2	Status tanaj absentee tidak ditemukan di Indragiri Hulu	1
	Total	

Dari tabel jawaban responden diatas, dapat dilihat banyak ditemukan tanah yang berstatus absentee di Kabupaten Indargiri Hulu. 11 dari 12 responden menjawab menemukan tanah yang berstatus absentee, sedangkan 1 dari 12 subjek menjawab tidak menemukan tanah yang berstatus absentee.

Hal ini, menjadi kendala dalam proses pengerjaan PTSL Karena sulitnya untuk melengkapi dokumen administrasi yang diperlukan karena pemilik tanah bukan merupakan warga tempatan.

3. Koordinasi Lintas Sektor yang kurang efektif

Berdasarkan isi dari arahan dalam Inpres 2.2018, untuk membuat peraturan dan mengambil langkah-langkah percepatan, kebijakan koordinasi tidak hanya semata-mata dilakukan dengan pemerintah daerah saja, melainkan banyak berbagai pihak yang juga seharusnya turut dilibatkan, yang menjadi salah satu permasalahan PTSL tidak mencapai target sesuai dengan yang ditentukan, atau PTSL belum menyentuh seluruh desa/kelurahan di kabupaten Indragiri Hulu. Padahal Presiden sudah mengintruksikan kepada beberapa lembaga pemerintahan untuk turut serta membantu penyelenggaraan PTSL. Lembaga pemerintahan yang penulis maksud adalah:

a. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan

Pada poin KETIGA nomor 2 dan 3 dalam Inpres 2.2018 disebutkan bahwa *Kemen LHK dapat melakukan pendampingan kepada petugas pengumpul data fisik dan yuridis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN di daerah yang berbatasan dengan kawasan hutan dengan ikut memberikan persetujuan penandatanganan batas; dan melakukan langkah-langkah penyelesaian dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN berkenaan dengan penggunaan, pemanfaatan, penguasaan, dan kepemilikan tanah masyarakat di dalam kawasan hutan sesuai dengan mekanisme Peraturan Presiden yang mengatur mengenai penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan.*

Hal di atas menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan PTSL Kementerian LHK dapat dilibatkan sepenuhnya untuk berkoordinasi khususnya dalam perumusan kawasan hutan. Karena kawasan hutan yang dimuat dalam peta Rancangan Tata Ruang Wilayah banyak berupa kawasan hutan dengan berbagai macam klasifikasi.⁶⁴

b. Peranan Organisasi Kemasyarakatan

Sasaran inti dalam urusan pendaftaran tanah adalah masyarakat secara umum. Sebagai subjek yang diberikan hak atas tanah, masyarakat juga berhak dan wajib turun serta dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Dalam penyelenggaraan PTSL berbagai macam tahapan yang dilalui terutama sosialisasi dan informasi. Dalam penelitian ini masyarakat yang penulis maksud adalah bukan masyarakat secara individu, melainkan masyarakat secara universal, yang pada prinsipnya banyak kelompok yang mewadahi masyarakat itu sendiri, antara lain Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Masyarakat dan Kelompok Tani.

Organisasi masyarakat ataupun LSM dan lain sebagainya merupakan elemen penting untuk mengawasi pembangunan dan pengendalian sosial di masyarakat. Peranan ini adalah implementasi perwujudan dari sistem demokrasi yang ada di Indonesia agar mampu memberikan jalur komunikasi yang persuasif untuk membela, mengembangkan dan memperjuangkan kepentingan masyarakat.⁶⁵

⁶⁴ Septina Maryanti, *op. cit.*, Hlm 206

⁶⁵ Herdiansah dan Ali Ganjar, Peran Ormas dan LSM dalam menopang Pembangunan di Indonesia, Vol I No 1, 2016, jurnal pemikiran dan penelitian sosiologi

Peran mereka dalam menjalin komunikasi antara BPN terhadap masyarakat secara langsung kurang dimaksimalkan. Padahal bisa saja BPN atau pemerintah daerah melibatkan peran kelompok ini untuk mendampingi penyelenggaraan PTSL. Baik itu pendampingan di lapangan maupun dalam membantu kelengkapan dokumen pertanahan. Tentu saja yang demikian ini sangat berpengaruh terhadap keterbatasan informasi yang diterima oleh masyarakat. Karena tidak mungkin segala manajemen bertumpu pada BPN sendiri. Menurut Sahori, tokoh masyarakat di Desa Kuala Cenaku sebagai pendamping PTSL adalah “Masyarakat berminat untuk mensertipikatkan tanahnya, apalagi gratis. Tapi masih banyak orang kampung yang tidak tahu ada PTSL”. Dengan demikian, masih terdapat informasi dan komunikasi yang terbatas untuk sebagian masyarakat terhadap kegiatan PTSL ini.⁶⁶

Tabel III.8
Kepada Sektor Mana Saja PTSL harus dikoordinasikan

No	Jawaban	Jumlah
1	Kementrian Lingkungan Hidup	3
2	Pemerintah Daerah	5
3	Organisasi Masyarakat	4
	Total	

Tabel jawaban responden diatas menunjukkan, 3 dari 12 responden menjawab Kementrian Lingkungan Hidup, 5 dari 12 responden menjawab

⁶⁶ Wawancara dengan Sahori, Pendamping/Tokoh di Desa Kuala Cenaku, Senin 8 Februari 2021

pemerintah daerah, dan 4 dari 12 responden menjawab organisasi masyarakat. Hal ini terlihat bahwa, peran dan koordinasi ketiga sektor benar-benar sangat dibutuhkan dalam mendukung penyelenggaraan kebijakan PTSL



BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah metode pendaftaran tanah secara masal yang dikerjakan oleh pemerintah melalui lembaga pertanahan yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Tujuan utama dari PTSL adalah: (1) Mempercepat pelaksanaan penerbitan sertipikat tanah secara keseluruhan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah, (2) Menertibkan administrasi pertanahan di seluruh wilayah Indonesia, (3) Meminimalisir potensi masalah pertanahan, baik itu sengketa, konflik maupun perkara, (4) Mempermudah pelayanan akses pertanahan kepada masyarakat, (5) Menginventarisasi penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan penguasaan tanah dengan sitem akuntabel, cepat dan tepat sasaran.
2. PTSL ini sudah dimulai sejak tahun 2017 dan akan terus berlangsung hingga tahun 2024, agar terwujud cita-cita PTSL bahwa tidak sejangkal tanahpun yang tidak terpetakan di seluruh Indonesia. Pelaksanaan di tahun 2018 untuk di Kabupaten Indragiri Hulu telah mencapai objek tanah sebanyak 14214 bidang tanah, meskipun dengan berbagai bentuk kendala dan upaya yang sudah ditemukan. Beberapa upaya inti dalam mengatasi kendala tersebut, kantor pertanahan telah mengambil langkah-langkah yang penulis simpulkan adalah sebagai berikut:

- a. Persuasif adalah mengajak masyarakat tentang pentingnya sertipikasi tanah. Sebelum melakukan pengukuran di salah satu lokasi objek PTSL tim gabungan yang terdiri dari satuan tugas fisik, satuan tugas yuridis dan panitia adjudikasi melakukan sosialisasi kepada masyarakat desa/kelurahan dalam rangka menyuluhkan informasi dan tata cara dan rangkaian kegiatan PTSL. Hal ini sebenarnya mampu mempengaruhi minat masyarakat untuk turut serta dalam mengikuti agenda pendaftaran tanah secara masal.
- b. Teknis, memaksimalkan potensi dan SDM yang berkompeten, sedangkan,
- c. Yuridis, merupakan upaya administrasi yang up to date dan mudah diakses.

B. SARAN

Pendaftaran tanah di Indonesia masih belum dapat dikatakan maksimal seiring dengan berjalannya penyelenggaraan PTSL. Namun demikian setidaknya program PTSL dapat mendorong angka pertumbuhan dalam pendaftaran tanah dalam beberapa tahun belakang ini. Meskipun belum sempurna akibat dari beberapa kendala, penuliss memiliki saran terkait dalam PTSL ini adalah sebagai berikut:

1. Seharusnya pemerintah daerah bersinergi dengan program yang sudah menjadi rutinitas BPN ini, dengan selalu melibatkan perangkat daerah yang sangat berkaitan erat. Contohnya, struktur bagian pertanahan pemerintah daerah masing-masing. Dalam hal ini pemerintah Indragiri

Hulu memiliki perangkat pertanahan dalam struktur Sekretariat Daerah bagian Tata Pemerintahan, Sub Bagian Administrasi Kewilayahan, organ pemerintah tersebut sejatinya dapat berperan aktif dalam melakukan koordinasi yang efektif terhadap pemerintah yang ada di bawahnya seperti pemerintahan di tingkat kecamatan dan selanjutnya ke tingkat desa/kelurahan. Disamping itu juga BPN membantu pemerintah daerah agar dapat memenuhi kebutuhan administrasi kewilayahan, baik berupa peta maupun data inventarisasi tanah.

2. Seharusnya melibatkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang tata ruang wilayah yang seharusnya menjadi ‘One Map’ menyajikan peta agar menjadi pedoman penerbitan sertipikat. Sehingga tidak ada sertipikat yang terbit berada di kawasan larangan hutan, juga sekaligus dapat mengidentifikasi di lapangan kawasan mana yang menjadi kawasan hutan berdasarkan peta. Dengan demikian tim penyelenggara mengetahui dengan tegas disamping itu juga memberikan pencerahan bagi masyarakat akan hal tata ruang yang menjadi pemukiman dan perkebunannya.
3. Seharusnya Pemerintah memaksimalkan arahan Inpres Nomor 2 Tahun 2018 ke seluruh sektor yang terkait, Kejaksaan setempat, Polres dan instansi pemerintah daerah yang lainnya untuk mendapatkan dukungan yang penuh dalam proses persiapan, pelaksanaan dan penyelesaian PTSL.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999
- Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996
- Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2014
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1*, Djambatan, Jakarta, 2007
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- Bagir Manan dan Kuntana Magnan, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung, 1987
- Chaidir Ali, *Badan Hukum, Alumni*, Bandung, 1987
- F.C.M.A.Micgiels, *Hoofdzaken van het Bestuurrecht*, 3e Druk, Kluwer, Deventer, 2003
- Hadi Arnowo, *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, 2020
- Hasan Alwi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Penerbitan Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, Jakarta, 2005
- Herman Soesangobeng, *Filosofi, Azas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, 2012
- H.D Stout, *De Betekenissen van de Wet*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994

- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta, Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH. UI, Jakarta, 2004
- Logeman, *Over de Theorie van een Stelling Staatsrecht*, Jakarta, Saksama, 1954
- Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008
- M. Dimiyati Hartono, *Memahami Makna Pembukaan UUD'45 dari Sudut Historis, Filosofis, Idiologis, dan Konsepsi Nasional*, Jakarta, Gramata Publising, 2010
- N.E. Algra, et.al., *Mula Hukum*, Bandung Bina Cipta, 1983
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013
- Samun Ismaya, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013
- Soediman Kartohadiprojo, *Pancasila Sebagai Pandnagan Hidup Bangsa Indonesia*, diktat kuliah PDIH, Bandung, 2009
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984
- Supriyadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Palu, 2006
- Sutrisno Hadi, *Metode Research Jilid I*, ANDI, Yogyakarta, 2000
- Urip Santoso, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah*, PrenamediaGroup, Jakarta, 2014
- Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014

B. Jurnal

Arifin Bur, *Sertipikat sebagai Alat Pembuktian yang Kuat Dalam Hubungannya dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah*, UIR LAW Review, Vol 01, No.02, 2017

Dian Aries Mujiburohman, *Potensi Permasalahan PTSL*, Vol 4. No 1 Mei 2018

Herdiansah dan Ali Ganjar, *Peran Ormas dan LSM dalam menopang Pembangunan di Indonesia*, Vol I No 1, 2016, jurnal pemikiran dan dan penelitian sosiologi

Kadek Yudiana dkk, *Efektifitas Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*, Jurnal Hukum Universitas Udayana.

Maria S.W. Sormardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta

Meita Djohan Oe, *Tugas dan Fungsi BPN dalam Pendaftaran Tanah*, Jurnal Hukum Universitas Bandar Lampung, Vol. 10 No.1 Tahun 2015.

Oloan Sitorus, *Penataan Hubungan Hukum Dalam Penguasaan Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Agraria*, Jurnal Agraria dan Pertanahan, Vol.2 No 1 Mei 2016.

Rahmat Ramadhani, *Jaminan Kepastian Hukum yang terkandung Dalam Sertipikat Hak Atas Tanah*, Jurnal Hukum UMSU, Vol. 2 No. 1 Tahun 2017.

Septina Maryanti, *Optimalisasi Faktor-faktor keberhasilan PTSL*, Jurnal Agraria dan Pertanahan, Vol.4 No. 2 November 201

Sutaryono dkk, *Berbagi Peran dan Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan*, Vol 2, STPN Press, Yogyakarta, 2019

C. Artikel

A Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Pidato diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta pada Tanggal 25 April 1992

Syafruddin Kalo, *Aspek dan Implikasi Hukum dalam Pendaftaran Tanah dan Penertiban Sertifikat Hak-Hak atas Tanah*, diakses melalui hukumonline.com

D. Internet

<http://e-journal.uajy.ac.id/4239/3/2MH01717.pdf>

<https://wonkdermayu.wordpress.com/kuliah-hukum/hukum-agraria-suatu-pengantar>

<https://www.atrbpn.go.id/?menu=sekilas>

<https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/103695/permen-agrariakepala-bpn-no-4-tahun-2018>

<https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/56273/pp-no-24-tahun-1997>

<https://vbt249.wordpress.com/2014/03/06/mengenal-obyek-subyek-populasi-sampel-dan-responden-dalam-penelitian/>

E. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional

Peraturan Menteri Nomor 12 tahun 2017 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
Pasal 1 butir 2 dan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Pasal 13 ayat (3) PP 24/1997

Keputusan Presiden No.34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018, tentang *Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di seluruh Wilayah Republik Indonesia*, No.2, 2018

Pasal 4 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 501)

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik