

**REKONSTRUKSI PENGATURAN PENDAFTARAN TANAH
ABSENTEE MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS
LENGKAP (PTSL) YANG BERBASIS KEADILAN**

DISERTASI

Oleh :

**ROSWANDI, S.ST, M.H.
NIM : 10302000408**

**Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Bidang Ilmu Hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**



**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG**

2023

LEMBAR PENGESAHAN

**REKONSTRUKSI PENGATURAN PENDAFTARAN TANAH
ABSENTEE MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS
LENGKAP (PTSL) YANG BERBASIS KEADILAN**

Disusun Oleh :

**ROSWANDI, S.ST, M.H.
NIM : 10302000408**

DISERTASI

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian
Guna Memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum ini

Telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor pada tanggal
seperti tertera di bawah ini :

Semarang, Januari 2023

PROMOTOR

CO-PROMOTOR


Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H.M.Hum

NIDN. 06.2105.7002


Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H.M.Hum

NIDN. 06.2804.6401

**Mengetahui,
Ketua Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung**




Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.

NIDN. 06.2105.7002

PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, Februari 2023

Yang Membuat Pernyataan



Roswandi, S.St., M.H
NIM. 10302000408

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO :

*“Yang demikian itu karena sesungguhnya Allah tidak akan mengubah sesuatu nikmat yang telah diberikan-Nya kepadasuatu kaum, hingga kaum itu merubah apa yang ada pada diri mereka sendiri dan Sesungguhnya Allah Maha mendengar lagi Maha mengetahui.”
(Q.S. Al-Anfal/8:53).*

PERSEMBAHAN :

Karya ini, kupersembahkan untuk :

1. Yang Tercinta. Kedua Orang Tua Kami.
2. Yang Tercinta Isteri, dan Anak-Anak Kami.
3. Saudara-Saudara, Rekan-Rekan Seperjuangan di PDIH UNISSULA





ABSTRACT

At present, while the acceleration of systematic land registration is being encouraged on the legal basis of Minister of Agrarian Regulation Number 6 of 2018 concerning Complete Systematic Land Registration (PTSL), however, this arrangement does not provide provisions regarding the prohibition of absentee land registration. Therefore it is very potential for the implementation of Complete Systematic Land Registration (PTSL) in several places to issue certificates of absentee land which should be prohibited. The objectives of this study are to analyze the arrangements for absentee land registration through Complete Systematic Land Registration (PTSL) that are not yet fair, to analyze the weaknesses in the arrangements for absentee land registration through the current Complete Systematic Land Registration (PTSL), and to reconstruct absentee land registration arrangements through Registration. Complete Systematic Land (PTSL) based on the value of justice.

The research method used is socio legal research, using the constructivism paradigm. The approach method used in this research is social legal research, concept approach and comparative approach. This research uses primary data and secondary data. Data collection techniques through interviews, observation, and literature studies. The data collected was analyzed qualitatively. The legal theory used as an analysis tool is the grand theory of Pancasila justice and the rule of law theory, middle theory of legal system theory, and applied theory of development law theory and progressive law theory.

The results of the study found that 1) Arrangements for absentee land registration through Complete Systematic Land Registration are not yet fair, namely: Article 5 (organization of PTSL without regard to absentee land prohibition), Article 7 (PTSL location determination is not governed by absentee land prohibition), Article 25 paragraph 1 (Settlement of PTSL specifically in cluster 3 regarding land parcels that are not issued certificates, there is no absentee land regulation, Article 30 paragraph 2 (Does not regulate the existence of absentee land) and Article 32 (Does not regulate the existence of absentee land) Minister of Agrarian Regulation Number 6 of 2018 concerning Systematic Land Registration Complete (PTSL).

(2) Weaknesses in the legal substance of absentee land registration in the Minister of Agrarian Regulation Number 6 of 2018 concerning Complete Systematic Land Registration (PTSL), Legal structural weaknesses in absentee land registration, namely limited land management, limited number and capacity of human resources , the limited quantity and quality of measurement facilities and infrastructure, and the weakness of the legal culture of society, namely economic factors and social factors. (3) The principle of Pancasila justice in the arrangement of absentee land registration, namely not contradicting religious values and beliefs, protecting the rights of citizens, upholding the values of unity and equality, protecting the wider community. And the rules are clear, and do not cause conflicts with higher rules. Considering that there are values and norms in the arrangement of absentee land registration which do not yet have the value of justice, the Minister of Agrarian Regulation Number 6 of 2018 concerning Complete Systematic Land Registration (PTSL) needs to be reconstructed so that it is based on justice values.

Keywords: Reconstruction, Registration, Absentee Land; justice;

ABSTRAK

Saat ini sedangkan digalakkan percepatan pendaftaran tanah secara sistematis dengan dasar hukum Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), namun pengaturan ini tidak memberikan pengaturan terkait larangan pendaftaran tanah absentee. Oleh sebab itu sangat potensial pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di beberapa tempat menerbitkan serpihak terhadap tanah absentee yang seharusnya dilarang. Adapun tujuan dalam penelitian ini yaitu menganalisis dan menemukan pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) belum berkeadilan, menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) saat ini, dan melakukan rekonstruksi pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berbasis nilai keadilan.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian *sosio legal*, dengan menggunakan paradigma *constructivism*. Metode pendekatan yang digunakan penelitian ini adalah *social legal research*, pendekatan konsep dan pendekatan komparasi. Penelitian ini menggunakan jenis data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan studi kepustakaan. Data yang terkumpul dilakukan analisis secara kualitatif. Teori hukum yang digunakan sebagai pisau analisis yaitu *grand theory* keadilan Pancasila dan Teori Negara Hukum, *middle theory* teori sistem hukum, dan *Applied Theory* Teori Hukum Pembangunan dan Teori hukum progresif.

Hasil penelitian menemukan bahwa (1) Pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah sistematis Lengkap yang belum berkeadilan, yaitu : Pasal 5 (penyelenggaraan PTSL tanpa mengindahkan larangan tanah absentee), Pasal 7 (penetapan lokasi PTSL tidak diatur larangan tanah absentee), Pasal 25 ayat 1 (penyelesaian PTSL khusus dalam kluster 3 tentang bidang tanah yang tidak diterbitkan sertifikat, tidak ada pengaturan tanah absentee, Pasal 30 ayat 2 (Tidak mengatur keberadaan tanah absentee) dan Pasal 32 (Tidak mengatur keberadaan tanah absentee) Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). (2) Kelemahan substansi hukum yaitu Pasal 5, Pasal 7, Pasal 25 ayat 1, Pasal 30 ayat 2 dan Pasal 32 Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Kelemahan substansi hukum pengaturan pendaftaran tanah absentee dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), sedangkan kelemahan struktural hukum dalam pendaftaran tanah absentee yaitu keterbatasan manajemen pertanahan, keterbatasan jumlah dan kemampuan SDM, terbatasnya kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana pengukuran, dan kelemahan kultur hukum masyarakat yaitu faktor ekonomi dan faktor sosial. (3) Rekonstruksi pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah sistematis Lengkap berbasis nilai keadilan Pancasila. Prinsip keadilan Pancasila dalam pengaturan pendaftaran tanah absentee, yaitu tidak bertentangan dengan nilai agama dan kepercayaan, melindungi hak-hak warga negara, menjunjung tinggi nilai persatuan dan kesetaraan, melindungi masyarakat luas. Dan aturan yang jelas, dan tidak menimbulkan konflik norma dengan aturan yang lebih tinggi. Mengingat adanya nilai dan norma dalam pengaturan pendaftaran tanah absentee yang belum bernilai keadilan, maka Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) perlu dilakukan rekonstruksi agar berbasis nilai keadilan.

Kata Kunci : Rekonstruksi;Pendaftaran;Tanah ;Absentee; keadilan;

RINGKASAN

Saat ini sedangkan digalakkan percepatan pendaftaran tanah secara sistematis dengan dasar hukum Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), namun pengaturan ini tidak memberikan pengaturan terkait larangan pendaftaran tanah absentee. Oleh sebab itu sangat potensial pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di beberapa tempat menerbitkan serpihak terhadap tanah absentee yang seharusnya dilarang.

Adapun tujuan dalam penelitian ini yaitu menganalisis pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) belum berkeadilan, menganalisis kelemahan-kelemahan pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) saat ini, dan melakukan rekonstruksi pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berbasis nilai keadilan.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian *sosio legal*, dengan menggunakan paradigma *constructivism*. Metode pendekatan yang digunakan penelitian ini adalah *social legal research*, pendekatan konsep dan pendekatan komparasi. Penelitian ini menggunakan jenis data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan studi kepustakaan,. Data yang terkumpul dilakukan analisis secara kualitatif.

Teori hukum yang digunakan sebagai pisau analisis yaitu *grand theory* keadilan Pancasila dan Teori Negara Hukum, *middle theory* teori sistem hukum, dan *Applied Theory* Teori Hukum Pembangunan dan Teori hukum progresif.

Pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah sistematis Lengkap yang dinilai belum berkeadilan, yaitu : Pasal 5, Pasal 7, Pasal 25 ayat 1, Pasal 30 ayat 2 dan Pasal 32 Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah

Sistematis Lengkap (PTSL), sehingga perlu untuk dilakukan rekonstruksi agar berbasis nilai keadilan.

Terdapat kelemahan substansi, kelemahan struktur dan kelemahan kultur hukum terkait Pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah sistematis Lengkap. Kelemahan substansi hukum pengaturan pendaftaran tanah absentee dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Kelemahan struktural hukum dalam pendaftaran tanah absentee yaitu keterbatasan manajemen pertanahan, keterbatasan jumlah dan kemampuan SDM, terbatasnya kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana pengukuran, dan kelemahan kultur hukum masyarakat yaitu faktor ekonomi dan faktor sosial.

Adapun nilai keadilan dalam pengaturan pendaftaran tanah absentee yang berdasarkan nilai keadilan Pancasila, yaitu :

1. Prinsip keadilan Pancasila berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa dalam pengaturan pendaftaran tanah absentee, yaitu pengaturan pendaftaran tanah absentee tidak bertentangan dengan nilai agama dan kepercayaan yang dianut pada masing-masing individu warga Negara.
2. Prinsip keadilan Pancasila mengedepankan Hak Asasi Manusia serta memanusiakan manusia sebagai makhluk sosial yang wajib dilindungi dalam pengaturan pendaftaran tanah absentee.
3. Prinsip keadilan Pancasila menjunjung tinggi nilai persatuan dan kesatuan dalam pengaturan pendaftaran tanah absentee agar terciptanya suasana kondusif dalam berbangsa dan bernegara.
4. Prinsip keadilan Pancasila menganut asas demokrasi dalam pengaturan pendaftaran tanah absentee yaitu terakomodasinya kepentingan warga masyarakat secara luas.

5. Prinsip keadilan Pancasila memberikan keadilan bagi seluruh warga negaranya dalam pengaturan pendaftaran tanah absentee, yaitu pengaturan yang jelas, dan tidak menimbulkan konflik norma dengan aturan yang lebih tinggi

Hasil penelitian menemukan bahwa

- (1) Pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah sistematis Lengkap yang belum berkeadilan, yaitu : Pasal 5 (penyelenggaraan PTSL tanpa mengindahkan larangan tanah absentee), Pasal 7 (penetapan lokasi PTSL tidak diatur larangan tanah absentee), Pasal 25 ayat 1 (penyelesaian PTSL khusus dalam kluster 3 tentang bidang tanah yang tidak diterbitkan sertifikat, tidak ada pengaturan tanah absentee, Pasal 30 ayat 2 (Tidak mengatur keberadaan tanah absentee) dan Pasal 32 (Tidak mengatur keberadaan tanah absentee) Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).
- (2) Kelemahan substansi hukum pengaturan pendaftaran tanah absentee dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Kelemahan struktural hukum dalam pendaftaran tanah absentee yaitu keterbatasan manajemen pertanahan, keterbatasan jumlah dan kemampuan SDM, terbatasnya kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana pengukuran, dan kelemahan kultur hukum masyarakat yaitu faktor ekonomi dan faktor sosial.
- (3) Prinsip keadilan Pancasila dalam pengaturan pendaftaran tanah absentee, yaitu tidak bertentangan dengan nilai agama dan kepercayaan, melindungi hak-hak warga negara, menjunjung tinggi nilai persatuan dan kesetaraan, melindungi masyarakat luas. Dan aturan yang jelas, dan tidak menimbulkan konflik norma dengan aturan yang lebih tinggi. Mengingat adanya nilai dan norma dalam pengaturan pendaftaran tanah absentee yang belum bernilai

keadilan, maka Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) perlu dilakukan rekonstruksi agar berbasis nilai keadilan.



SUMMARY

At present, while the acceleration of systematic land registration is being encouraged on the legal basis of Minister of Agrarian Regulation Number 6 of 2018 concerning Complete Systematic Land Registration (PTSL), however, this arrangement does not provide provisions regarding the prohibition of absentee land registration. Therefore it is very potential for the implementation of Complete Systematic Land Registration (PTSL) in several places to issue certificates of absentee land which should be prohibited.

The objectives of this study are to analyze the arrangements for absentee land registration through Complete Systematic Land Registration (PTSL) that are not yet fair, to analyze the weaknesses in the arrangements for absentee land registration through the current Complete Systematic Land Registration (PTSL), and to reconstruct absentee land registration arrangements through Registration. Complete Systematic Land (PTSL) based on the value of justice.

The research method used is socio legal research, using the constructivism paradigm. The approach method used in this research is social legal research, concept approach and comparative approach. This research uses primary data and secondary data. Data collection techniques through interviews, observation, and literature studies. The data collected was analyzed qualitatively. The legal theory used as an analysis tool is the grand theory of Pancasila justice and the rule of law theory, middle theory of legal system theory, and applied theory of development law theory and progressive law theory.

Arrangements for absentee land registration through Complete Systematic Land Registration which are considered unfair, namely: Article 5, Article 7, Article 25 paragraph 1, Article 30 paragraph 2 and Article 32 of the Minister of Agrarian Regulation Number 6 of 2018 concerning Complete Systematic Land Registration (PTSL), so it is necessary to carry out reconstruction so that it is based on the value of justice.

There are weaknesses in substance, structural weaknesses and legal cultural weaknesses related to the arrangement of absentee land registration through a complete systematic land registration. Weaknesses in the legal substance of absentee land registration in the Minister of Agrarian Regulation Number 6 of 2018 concerning Complete Systematic Land Registration (PTSL). Structural weaknesses in absentee land registration are limited land management, limited number and capacity of human resources, limited quantity and quality of measurement facilities and infrastructure , and weaknesses in the legal culture of society, namely economic factors and social factors.

As for the value of justice in the arrangement of absentee land registration which is based on the justice value of Pancasila, namely:

1. The Pancasila principle of justice is based on Belief in the One and Only God in the arrangement of absentee land registration, namely the arrangement of absentee land registration does not conflict with the religious values and beliefs held by each individual citizen.
2. The Pancasila principle of justice prioritizes human rights and humanizes humans as social beings who must be protected in the arrangement of absentee land registration.
3. The principle of Pancasila justice upholds the value of unity and oneness in the arrangement of absentee land registration so as to create a conducive atmosphere in the nation and state.
4. The principle of justice Pancasila adheres to the principles of democracy in the arrangement of absentee land registration, namely the accommodation of the interests of the wider community.
5. The principle of justice Pancasila provides justice for all its citizens in the arrangement of absentee land registration, namely clear arrangements, and does not cause conflicts of norms with higher rules

The results of the study found that (1 Arrangements for absentee land registration through Complete Systematic Land Registration are not yet fair, namely: Article 5 (organization of

PTSL without regard to absentee land prohibition), Article 7 (PTSL location determination is not governed by absentee land prohibition), Article 25 paragraph 1 (Settlement of PTSL specifically in cluster 3 regarding land parcels that are not issued certificates, there is no absentee land regulation, Article 30 paragraph 2 (Does not regulate the existence of absentee land) and Article 32 (Does not regulate the existence of absentee land) Minister of Agrarian Regulation Number 6 of 2018 concerning Systematic Land Registration Complete (PTSL).

(2) Weaknesses in the legal substance of absentee land registration in the Minister of Agrarian Regulation Number 6 of 2018 concerning Complete Systematic Land Registration (PTSL), Legal structural weaknesses in absentee land registration, namely limited land management, limited number and capacity of human resources , the limited quantity and quality of measurement facilities and infrastructure, and the weakness of the legal culture of society, namely economic factors and social factors. (3) The principle of Pancasila justice in the arrangement of absentee land registration, namely not contradicting religious values and beliefs, protecting the rights of citizens, upholding the values of unity and equality, protecting the wider community. And the rules are clear, and do not cause conflicts with higher rules. Considering that there are values and norms in the arrangement of absentee land registration which do not yet have the value of justice, the Minister of Agrarian Regulation Number 6 of 2018 concerning Complete Systematic Land Registration (PTSL) needs to be reconstructed so that it is based on justice values.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah dan puji syukur yang sedalam-dalamnya penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah memberikan karunia dan petunjukNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan disertasi dengan judul : **“REKONSTRUKSI PENGATURAN PENDAFTARAN TANAH ABSENTEE MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) YANG BERBASIS KEADILAN”** sesuai dengan target yang diharapkan.

Betapa pun penulis berusaha seteliti dan secermat mungkin dalam penulisan disertasi ini, namun sebagai manusia tidak luput dari kekeliruan. Kekurangan dan kelemahan dalam karya ini pastilah ada. Oleh karena itu atas segala kekurangan dan kelemahan serta kekeliruan penulisan dalam disertasi ini penulis mohon maaf.

Dalam kesempatan ini, di samping ungkapan rasa syukur yang tak terhingga kepada Allah SWT, penulis juga mengucapkan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

- 1 Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt., M.Hum, selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
- 2 Dr. Bambang Tri Bawono, S.H.,MH. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang
- 3 Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohatun, S.H., M.Hum., selaku Kaprodi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA Semarang dan sebagai Promotor yang dengan penuh ketulusan, kesabaran, dan telah berkenan meluangkan waktu memberikan bimbingan kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan disertasi ini.
- 4 Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, SH. M.Hum selaku Co-Promotor yang telah memberikan bimbingan, arahan, koreksi dan dorongan semangat kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan disertasi ini;

- 5 Para Penguji yang telah memberikan koreksi dan petunjuk serta arahan demi sempurnanya disertasi ini sebagai karya ilmiah yang dapat bermanfaat;
- 6 Para Dosen, yang telah memberikan ilmu yang tiada terhingga bagi penulis selama kuliah pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
- 7 Staf administrasi dan rekan mahasiswa pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang dan siapa saja yang telah memberikan bantuannya, baik secara langsung maupun tidak langsung di saat penulis menyusun disertasi ini hingga selesai.

Akhirnya segala kritik dan saran demi perbaikan disertasi ini akan penulis terima demi kesempurnaan disertasi ini. Mudah-mudahan disertasi ini dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum dan penegakan hukum di Indonesia. Aamiin.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Semarang, Januari 2023

Penulis

ROSWANDI, S.ST, M.H.

NIM : 10302000408

DAFTAR ISI

JUDUL COVER DALAM.....	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iii
LEMBAR PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN	iv
ABSTRACT.....	v
ABSTRAK.....	vi
RINGKASAN	vii
SUMMARY	xi
KATA PENGANTAR.....	xiv
DAFTAR ISI.....	xvi

BAB PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah.....	1
B. Rumusan masalah	15
C. Tujuan penelitian	16
D. Manfaat penelitian	16
E. Kerangka konseptual.....	17
1. Pengertian Rekonstruksi.....	17
2. Pengertian Tanah Absentee.....	17
3. Pengertian Pendaftaran Tanah	27
4. Pengertian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.....	31
F. Kerangka teoritis	33
1. Teori Keadilan Pancasila (<i>Grand Theory</i>).....	33
2. Teori Negara Hukum (<i>Grand Theory</i>).....	40
3. Teori Sistem Hukum (<i>Middle Theory</i>).....	46
4. Teori Hukum Pembangunan (<i>Applied Theory</i>).....	51
5. Teori Hukum Progresif (<i>Applied Theory</i>).....	55
G. Kerangka pemikiran.....	57
H. Metode penelitian.....	59
I. Orisinalitas penelitian	67
J. Sistematika penulisan.....	70

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Landreform di Indonesia.....	73
1. Pengertian Landreform	73
2. Dasar Hukum Landreform... ..	74
3. Tujuan dan Obyek Landreform.....	74
4. Program Landreform.....	76
B. Konsep Tanah Absentee Sebagai Obyek Landreform.....	77
1. Pengertian Tanah Absentee dan Pengaturannya	77
2. Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Absentee	88
3. Pengecualian Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee ...	91
C. Konsep Pendaftaran Tanah	94
1. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah	94
2. Asas-Asas Pendaftaran Tanah.....	98
3. Tujuan Pendaftaran Tanah	100

4. Objek Pendaftaran Tanah.....	102
5. Pendaftaran Hak Atas Tanah Lama	105
6. Kegiatan Pendaftaran Tanah	110
D. Kepemilikan, Pemanfaatan dan Pendaftaran Tanah Berdasarkan Syariat Islam.....	116

BAB III PENGATURAN PENDAFTARAN TANAH ABSENTEE MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP YANG BELUM BERKEADILAN

A. Kewenangan Pengawasan Terhadap Tanah Absentee.....	126
B. Regulasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.....	153
C. Regulasi Pendaftaran Tanah Absentee yang belum Berkeadilan	176

BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN PENGATURAN PENDAFTARAN TANAH ABSENTEE MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP SAAT INI

A. Kelemahan Substansi Hukum Pendaftaran Tanah Absentee Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.....	181
B. Kelemahan Struktur Hukum Pelaksana Pendaftaran Tanah Absentee Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap	190
C. Kelemahan Kultur Hukum Pendaftaran Tanah Absentee Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.....	198

BAB V REKONSTRUKSI PENGATURAN PENDAFTARAN TANAH ABSENTEE MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Pengaturan Pendaftaran Tanah di Negara Lain	206
B. Rekonstruksi Nilai Keadilan dalam Pengaturan Pendaftaran Tanah Absentee Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.....	218
C. Rekonstruksi Norma Pendaftaran Tanah Absentee Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap agar Berkeadilan.....	223

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan.....	235
B. Saran	236
C. Implikasi Kajian.....	237

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh berkembang dalam masyarakat Indonesia.¹ Dengan ini untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, maka permasalahan yang berkaitan dengan penggunaan pemilikan, penguasaan dan jual beli tanah memerlukan perhatian yang khusus dalam peraturan perundang-undangan.²

Jual beli merupakan peralihan hak sebagai akibat telah dibuatnya suatu perjanjian dengan pihak lain yang mengikatkan diri untuk menyerahkan suatu kebendaan yang dapat berupa tanah dan pihak lain membayar harga sesuai yang diperjanjikan, apabila jual beli yang dilakukan tidak memenuhi unsur “Terang” dan “Tunai” dalam kepemilikan hak atas tanah dianggap dikembalikan kepada pemegang aslinya.³

Hukum kepemilikan tanah di Indonesia di atur dalam Undang-undang Nomor. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Dalam Undang-undang ini diatur bahwa berdasarkan konsepsi hukum tanah nasional dinyatakan bahwa tanah di seluruh Indonesia adalah milik bangsa Indonesia, yang sekaligus menjadi simbol kesatuan bagi keutuhan bangsa dan negara. Untuk alasan tersebut, maka tanah di Indonesia

¹Arie Sukanti Hutagalung, 2009, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta : Rajawali Pers, hlm. 83.

²Hamdaliah, 2016. *Perlindungan Hukum bagi Pihak Pembeli yang Beritikad Baik dalam Jual Beli Tanah*. dalam LamLaj Volume 1 Issue 2, September 2016. Banjarmasin : Faculty of Law Lambung Mangkurat University. hlm 151-152

³Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, I., Gunarto Gunarto, Anis Mashdurohatun, I. Gusti Putu Diva Awatara, And Fatma Ulfatun Najicha, ‘Politic Of Legislation In Indonesia About Forestry And The Mining Activity Permit In The Forest Area Of Environmental Justice’, *Journal Of Engineering And Applied Sciences*, 13.6 (2018), 1430–35

tidak dapat diperjualbelikan atau diperdagangkan, tidak boleh dijadikan objek penguasaan yang bisa menimbulkan disintegrasi bangsa. Namun, bukan berarti masyarakat tidak diperbolehkan memiliki tanah, baik secara perorangan maupun secara bersama-sama dengan orang lain. Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya.

Berdasarkan Pasal 16 UUPA, ada beberapa macam hak-hak atas tanah, yaitu hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan.

Peralihan hak atas tanah adalah perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah yang dilakukan dengan sengaja supaya hak tersebut terlepas dari pemegangnya semula dan menjadi hak pihak lain.⁴

Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya “Program Landreform” di Indonesia yang bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.⁵ Program Landreform yang dimaksud terdiri :

- a. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah.
- b. Larangan pemilikan tanah secara *Absentee* (Guntai).
- c. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan *Absentee*, tanah-tanah bekas swapraja, dan tanah-tanah negara.
- d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.
- e. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.

⁴Islina Yuliyanti, Yulia Qamariyanti dan Mahyuni. 2018. *Akibat Hukum Keterlambatan Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah Terhadap Akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah*. dalam Lamlaj Volume 3 Issue 1 March 2018. Banjarmasin : Faculty of Law Lambung Mangkurat University. hlm 97

⁵Effendi Perangin, 1986, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: CV. Rajawali, hlm. 122.

- f. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi terlampau kecil

Salah satu dari program landreform tersebut adalah pelarangan pemilikan tanah secara *absentee*/guntai. Kata *Absentee* berasal dari Bahasa Inggris yang berarti yang tidak ada atau yang tidak hadir ditempatnya.⁶ Boedi Harsono mengatakan bahwa tanah *absentee* yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang mempunyai tanah tersebut.⁷

Landreform di Indonesia bertujuan untuk dapat meningkatkan penghasilan dan taraf hidup bagi para petani khususnya bagi penggarap sawah, karena hal ini merupakan landasan pembangunan di sektor ekonomi untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur yang berlandaskan Pancasila.

Adanya tujuan dari landreform yaitu peningkatan produktifitas tanah pertanian sangatlah jelas, dengan adanya kepemilikan tanah pertanian yang luasnya melampaui batas dapat mengakibatkan produktifitas pertanian akan menjadi rendah, dan apabila pemilikannya berstatus *Absentesees*, maka secara otomatis pemiliknya tidak menggarap sendiri tanah pertanian miliknya, tetapi hanya memberikan pengelolaan dan penjagaan pada orang-orang yang ada didaerah itu, sehingga pengolahan tanah pertaniannya tidak secara intensif dilakukan dan mengakibatkan produktifitas hasil pertanian tidak baik.

Pelarangan pemilikan tanah secara *absentee*/guntai tersebut, berpangkal pada dasar hukum Pasal 10 UUPA, yaitu “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”

⁶Echols, Jhon M dan Hassain Sadhily, 2012. *Kamus Inggris-Indonesia* (an English-Indonesian Dictionary), Jakarta: Gramedia, hlm. 4.

⁷Boedi Harsono, 2008. *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan. hlm 384

Sebagai pelaksanaan dari larangan tersebut, ditetapkan UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dan Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor. 41 Tahun 1964 menentukan bahwa : “Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar Kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di Kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke Kecamatan letak tanah tersebut”

Apabila pemilik tanah tersebut tidak dapat memindahkan domisili atau tempat tinggalnya sesuai dengan letak tanah tersebut, maka ada dua solusi sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961, yaitu :

- a. Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah tersebut berada berkewajiban mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan tempat tanah tersebut berada.
- b. Pemilik tanah diwajibkan untuk pindah ke kecamatan di mana letak tanah tersebut berada. Namun dengan catatan, ketentuan ini tidak berlaku bagi mereka yang sedang menjalankan tugas negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria.

Selain itu, dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian menyebutkan pula larangan pemilikan tanah absentee, yaitu

: “Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanah dalam waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal perolehan hak, harus:

- a. Mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain yang berdomisili di kecamatan tempat letak tanah tersebut; atau
- b. Pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.”

Pemilikan tanah secara absentee juga timbul karena hak waris, di mana seseorang memiliki hak atas tanah pertanian tersebut karena mendapatkan hak waris. Untuk itu, dalam jangka waktu 1 tahun sejak pewaris meninggal dunia, ahli waris harus memindahkan hak atas tanah pertanian tersebut kepada orang lain yang bertempat tinggal dalam kecamatan tempat tanah tersebut berada. Atau ahli waris memindahkan domisilinya ke kecamatan tempat tanah tersebut berada. Namun, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan alasan yang dapat diterima Menteri Agraria.

Kemudian Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menentukan sanksi yaitu bahwa “jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah, untuk kemudian dibagi-bagikan menurut ketentuan Peraturan ini.

Larangan pemilikan tanah secara Absentee ”tidak berlaku bagi pemilik tanah yang tempat tinggalnya berbatasan langsung dengan kecamatan tempat letak tanah pertaniannya, dengan syarat jarak tempat pemilik tanah pertanian itu masih memungkinkannya untuk dapat mengerjakan tanah pertaniannya dengan baik dan efisien.”

Larangan pemilikan tanah secara absentee dalam Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961 jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian di atas ditegaskan kembali dalam pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional

Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian. Pemilik Tanah harus bertempat tinggal di kecamatan letak tanah, dengan tujuan agar pemilik tanah pertanian dapat mengerjakan tanahnya sesuai dengan asas yang terdapat dalam pasal 10 UUPA.

Larangan dari pemilikan tanah *Absentee* tentunya mempunyai tujuan. Hal ini dikemukakan oleh Boedi Harsono, yang mengatakan "tujuan adanya larangan ini untuk memberikan hasil dari tanah pertanian untuk sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah pertanian, karena dengan pemilik tanah bertempat tinggal di daerah tanah tersebut maka hasil dari tanah pertanian itu lebih maksimal."⁸

Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian juga menyebutkan maksud dan tujuan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee* yaitu "untuk mengurangi kesenjangan sosial, pemeratakan kesejahteraan masyarakat dan menjamin ketahanan pangan."

Ketentuan larangan pemilikan tanah *absentee* dalam Pasal 10 UUPA dan Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961 jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, secara yuridis bersifat "*Dwingend Recht*" atau sifatnya memaksa karena menyangkut kepentingan umum. Larangan Pemilikan Tanah Pertanian secara *Absentee* dimuat secara tegas oleh UUPA yang berkaitan dengan ketentuan -ketentuan *Landerfrom* yang diatur dalam Pasal 7, Pasal 10, Pasal 17 UUPA.

Tanah pertanian merupakan sumber kehidupan bagi para petani yang merupakan masyarakat agraris. Oleh karena itu, hal yang tidak mungkin bagi para petani untuk

⁸Boedi Harsono, 2008. *Hukum Agraria Nasional (sejarah pembentukan undang-undang pokok agrarian, isi dan pelaksanaanya)*, Jakarta: Jambatan, hlm. 385.

meninggalkan tanah pertaniannya untuk dilerantarkan ataupun dibiarkan jual kepada orang lain baik yang masih disekitar daerah tanah pertaniannya ataupun kepada orang diluar kecamatan. Tanah pertanian yang dimiliki secara *Absentee* pemiliknya tentunya bukanlah para petani, tetapi dimiliki orang-orang yang berada diluar kecamatan letak tanah tersebut yang pekerjaannya bukan sebagai petani. Tanah itu dibeli bukan dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya, tetapi hanya sebagai investasi masa depan bagi mereka. Fenomena ini seolah-olah larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee* tidak menghiraukan larangan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi dan ditegaskan kembali dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian,

Kemudian Pasal 19 ayat (1) UUPA, menegaskan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Selanjutnya, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, untuk memberikan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum tersebut. Pasal 3 huruf a PP No 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa Pendaftaran Tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, juga berfungsi untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya,

untuk apa dipergunakan dan sebagainya.⁹ Selain itu, jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya.¹⁰

Adapun kegiatan pendaftaran ini dilakukan dengan dua cara yaitu secara sistematis dan sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis merupakan kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak oleh Pemerintah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan.

Dalam pelaksanaannya untuk mewujudkan tanah terdaftar di seluruh Indonesia, pada kenyataannya belum menghasilkan pendaftaran tanah yang memuaskan. Hal ini seperti yang dinyatakan dalam peraturan pemerintah pendaftaran tanah yang pertama kali yaitu PP No. 10 Tahun 1961 yang berlaku selama lebih dari 35 tahun, lebih kurang baru 16,3 juta bidang yang sudah didaftar dari sekitar 55 juta bidang tanah hak (lihat penjelasan PP No. 24 Tahun 1997). Demikian juga dengan berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 menyempurnakan dari PP No. 10 Tahun 1961, belum maksimal dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dari 126 juta bidang tanah di Indonesia hanya 46 juta sudah terdaftar, ini artinya ada 80 juta bidang tanah yang belum terdaftar.¹¹

Beberapa program percepatan pendaftaran tanah telah lama dilakukan pemerintah, yaitu Proyek Administrasi Pertanahan (PAP), *Land Management and Policy Development Project* (LMPDP) atau proyek adjudikasi, Larasita, dan Program Nasional Agraria (Prona), ternyata belum dapat mencapai target pendaftaran tanah di seluruh Indonesia.¹² Saat ini

⁹ C. Dalimunthe, 2000, Pelaksanaan landreform di Indonesia dan permasalahannya, Medan : FH USU Press, hlm 132

¹⁰ Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta : Kencana, hlm 2

¹¹ Dian Aries Mujiburohman, Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam Jurnal Bhumi STPN Yogyakarta Edisi Vol. 4 No. 1, Mei 2018, hlm 89

¹² *Ibid* hlm 90

Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN memunculkan program baru untuk mempercepat pendaftaran tanah, yang dinamakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang awalnya berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, kemudian diperbaiki dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Kemudian Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 juncto Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Alasan dikeluarkannya beberapa aturan terkait PTSL tersebut dikarenakan jumlah bidang tanah yang ada di wilayah Indonesia sangat luas, sehingga terkait dengan pendaftaran tanahnya diperlukan suatu terobosan supaya dalam mewujudkan tertib administrasi di bidang pertanahan, yang salah satu caranya adalah dengan pendaftaran tanah yang akan menghasilkan alat bukti berupa sertifikat dapat dicapai dengan waktu yang tidak terlalu lama.

Kementerian ATR/Kepala BPN menargetkan 126 juta bidang tanah di Indonesia terdaftar dan tersertifikasi keseluruhan pada tahun 2025. Kemudian dijabarkan dalam target-target 5 juta bidang pada tahun 2017, 7 juta bidang pada tahun 2018, 9 juta bidang pada tahun 2019 dan 10 juta setiap tahunnya sampai dengan tahun 2025. Karena jika

pendaftaran tanah dilakukan rutinitas seperti biasanya setahun kurang lebih 500 ribu bidang, membutuhkan waktu 160 tahun untuk tanah terdaftar seluruh Indonesia.¹³

Mengingat besarnya target program PTSL, maka hal ini bukanlah pekerjaan mudah dan tidak lepas dari berbagai hambatan, baik persoalan yuridis maupun non yuridis, termasuk hambatan terhadap pendaftaran tanah pertanian absentee. Mengingat implementasi penertiban tanah pertanian absentee tersebut relatif sulit terutama terkait dengan hak atas tanah yang alas haknya masih berbentuk Petuk/C desa/ girik, kepemilikan dan/atau perpindahan hak atas tanah dari warisan, pemegang hak atas tanah berpindah domisili, atau proses perpindahan hak atas tanah yang relatif sulit diwujudkan oleh karena adanya tradisi adat tertentu, dan untuk membebaskan tanah pertanian absentee memerlukan biaya relatif besar. Oleh karena itu dalam penertiban tanah absentee memerlukan peran aktif pemerintah dalam mewujudkan tertib administrasi agraria, mengurangi kesenjangan penguasaan dan pemilikan tanah, atau bahkan bisa mengurangi sengketa tanah.

Selain itu, dalam pelaksanaan PTSL seharusnya dilakukan juga identifikasi dan penetapan tanah absentee sebagaimana yang diamanatkan dalam Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1995 tentang Inventarisasi Atas Tanah Terlantar, Tanah Kelebihan Maksimum, dan Absentee Baru. Identifikasi dan inventarisasi tersebut sebagai data awal untuk menertibkan sesuai dengan peraturan perundangan-undangan.

Dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap terdapat **problem secara filsafat**, yaitu adanya pengaturan pendaftaran tanah yang menimbulkan ketidakpastian karena mengenyampingkan pengaturan pendaftaran

¹³ Purbaya, AA 2017, Lewat Sambungan Video, Jokowi Bagikan Sertipikat Tanah di 5 Daerah. <https://news.detik.com/berita/d-3783024/lewat-sambungan-video-jokowi-bagikan-sertipikat-tanah-di-5-daerah>.

tanah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, padahal setiap warga negara berhak atas kepastian hukum, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa : Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Selain itu larangan kepemilikan tanah pertanian absentee yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, juga menimbulkan problem secara filsafat, yaitu menimbulkan ketidakadilan bagi pemilik tanah pertanian *absentee*, padahal pemilik tanah absentee diberi perlindungan untuk berbuat atau tidak berbuat atas hak miliknya, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28 G ayat (1) UUD 1945, yaitu : “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Sedangkan **problem yuridis** pengaturan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap secara umum terdapat penyimpangan dengan proses pendaftaran tanah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, khususnya terkait administrasi yang tidak perlu adanya akta peralihan dan penundaan pembayaran pajak atas tanah yang dapat dilakukan dikemudian hari.

Pelaksanaan PTSL dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018, tidak menggunakan akta peralihan ketika ada peralihan hak atas tanah sebelumnya. Padahal Peraturan

Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menjelaskan bahwa setiap peralihan hak atas tanah yang dialihkan wajib menggunakan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Namun, untuk mengefisienkan waktu dan administrasi maka akta tersebut diganti dengan surat pernyataan kepemilikan tanah bermaterai yang dibuat oleh Pemohon. Sebenarnya akta PPAT menjadi salah satu upaya Pemerintah memberikan kepastian hukum hukum adanya peralihan hak atas tanah karena akta yang diterbitkan oleh PPAT merupakan akta otentik yang memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna. Selain itu, dengan penerbitan akta tersebut juga membantu pemerintah dalam penarikan pajak peralihan hak atas tanah karena tidak boleh dilakukan penandatanganan akta peralihan sebelum pajak peralihan dibayarkan. Sehingga ketika pemohon tidak dapat membuktikan bukti peralihan kepemilikan tanah karena tidak memiliki atau tidak lengkap maka diganti dengan membuat surat pernyataan tertulis tentang pemilikan dan/atau penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik. Hal ini sesuai dengan Pasal 22 ayat 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 yang menyebutkan bahwa “Dalam hal bukti kepemilikan tanah masyarakat tidak lengkap atau tidak ada sama sekali maka dapat dilengkapi dan dibuktikan dengan surat pernyataan tertulis tentang pemilikan dan/atau penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik oleh yang bersangkutan”. Surat pernyataan tersebut dibuat oleh Peserta PTSL dengan disaksikan oleh dua orang saksi dari lingkungan sekitar yang tidak memiliki hubungan darah dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara perdata maupun pidana.

Dalam hal ini itikad baik setiap pemohon merupakan tolak ukur berupa kejujuran yang sulit diidentifikasi secara langsung dan merupakan kesadaran dari setiap pemohon. Surat pernyataan yang menggantikan akta peralihan ini tidak memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna seperti akta PPAT karena dibuat sendiri oleh pemohon dengan disaksikan oleh dua orang saksi. Surat tersebut hanya merupakan surat dibawah tangan

yang memiliki kekuatan pembuktian lemah bila dibandingkan akta otentik. Sehingga suatu saat dapat dipermasalahkan oleh orang lain yang mampu membuktikan sebaliknya. Surat pernyataan tersebut harus menyatakan bahwa memang tidak ada pihak yang keberatan atas tanah yang dimiliki dan tidak dalam sengketa, serta menyatakan bahwa tanah tersebut bukan merupakan aset pemerintah dan bukan kawasan hutan. Surat pernyataan tersebut disaksikan oleh dua orang dan memang dibuat berdasarkan keterangan yang sebenarnya. Sehingga ketika Pemohon ternyata dikemudian hari ditemukan terdapat itikad buruk terhadap kepemilikan tanah tersebut maka akan dikenakan sanksi perdata dan pidana.

Kelemahan lainnya dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 yaitu adanya penundaan pembayaran pajak peralihan tanah seperti Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan (PPh). Pajak Peralihan HAT merupakan kewajiban setiap pemohon dalam mengalihkan tanahnya.

Pasal 33 Permen ATR/BPN RI Nomor 6 Tahun 2018 memberikan ruang kemudahan dalam pelaksanaan PTSL karena masyarakat yang belum mampu untuk membayar PPh dan BPHTB dapat membuat surat pernyataan PPh dan BPHTB terhutang. Selain itu, Permen Agraria No 6 Tahun 2018 tidak menjelaskan terkait mekanisme penagihan dan jangka waktu penundaan pembayaran pajak tersebut. Pasal 33 Permen Agraria No 6 Tahun 2018 hanya menyebutkan bahwa Kepala Kantor Pertanahan wajib menyampaikan daftar PPh dan BPHTB yang terhutang secara periodik dalam waktu 3 bulan kepada Bupati atau Walikota dan apabila terdapat peralihan hak atau perubahan atas buku tanah dan sertifikat tanah hanya dapat dilakukan ketika Pemohon tersebut telah melunasi PPh dan BPHTB yang terhutang tersebut.

Akibat adanya tanah absentee dan tanah terlantar inilah, pengukuran tanah dalam PTSL menjadi terhambat karena pemilik yang tidak ada sehingga kesulitan untuk melakukan pengukuran tanah dalam hal penentuan batas.

Tanah yang belum bersertipikat belum memiliki batas tanah sehingga kehadiran pemilik tanah sangat diperlukan. Petugas ukur akan mengukur tanah sesuai dengan petunjuk pemilik tanah dan pihak-pihak yang tanahnya saling berbatasan. Sebelum kegiatan pengukuran dan penetapan batas maka pemilik dan pihak yang berbatasan akan menandatangani surat pernyataan terkait batas-batas tanah yang sebelumnya ditentukan atas kesepakatan bersama.

Penentuan batas ini terkait dengan asas kontradiktur delimitasi yang sebenarnya sudah diatur dalam Pasal 17 ayat (1) PP 24 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa “Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran tanah, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan diukur, setelah ditetapkan letaknya, batas-batasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tanda-tanda batas di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan.”

Adapun **problem sosiologis** adanya pengaturan PTSL dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, khususnya terhadap tanah pertanian absentee tidak lepas dari pelarangan pemilikan tanah pertanian absentee yang secara implisit diatur dalam Pasal 10 UUPA dan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi, yaitu larangan pemilikan tanah pertanian yang berbatasan kecamatan yang tidak lebih dari 5 km, yang secara substansi sudah tidak sesuai dengan perkembangan dewasa ini mengingat

dengan adanya kemajuan teknologi khususnya dalam bidang transportasi maka jarak yang jauh tersebut dapat saja ditempuh dengan waktu yang singkat, dan kemajuan di bidang komunikasi yang memungkinkan dalam hitungan menit 2 orang dapat berkomunikasi dengan jarak yang jauh.

Dengan demikian jelaslah substansi peraturan larangan kepemilikan tanah pertanian absentee pada saat ini perlu dilakukan revisi yang disesuaikan perkembangan masyarakat saat ini dalam rangka menjawab kebutuhan masyarakat khususnya petani saat ini.

Selain itu, tantangan yang ada dalam pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap dalam rangka mewujudkan pemberian kepastian hukum yaitu rendahnya minat keikutsertaan masyarakat, padahal pemerintah menargetkan percepatan proses pendaftaran melalui PTSL tahun 2024 mencapai 125 juta bidang tanah terdaftar seluruhnya.

Berdasarkan problem filsafat, yuridis dan sosiologis di atas, maka penelitian disertasi yang berjudul : **REKONSTRUKSI PENGATURAN PENDAFTARAN TANAH ABSENTEE MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) YANG BERBASIS KEADILAN** menjadi perlu dan layak untuk dilakukan analisis secara mendalam.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah, maka permasalahan yang hendak dianalisis dalam penelitian ini, dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Mengapa pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) belum berkeadilan ?

2. Bagaimana kelemahan-kelemahan pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) saat ini ?
3. Bagaimana rekonstruksi pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berbasis nilai keadilan ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah :

- 1 Untuk menganalisis dan menemukan pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) belum berkeadilan.
- 2 Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan regulasi pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) saat ini.
- 3 Untuk menemukan konsep baru pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang berbasis nilai keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Secara teoritis penelitian ini diharapkan bermanfaat :

- 1 Bagi pembentuk Undang Undang yaitu DPR dan Pemerintah dalam penyempurnakan regulasi tentang tanah absentee.
- 2 Bagi pemerintah dalam penyempurnaan regulasi tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Secara praktis penelitian ini diharapkan bermanfaat :

- 1 Bagi pemerintah khususnya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam upaya meningkatkan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

- 2 Bagi Kepala Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten se-Indonesia sebagai garda terdepan dalam upaya meningkatkan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

E. Kerangka Konseptual

1. Pengertian Rekonstruksi

B.N Marbun mendefinisikan rekonstruksi yaitu penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.¹⁴

Yusuf Qardhawi berpendapat bahwa rekonstruksi itu mencakup tiga poin penting, yaitu **pertama**, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. **kedua**, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. **ketiga**, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah menampilkan sesuatu yang benar-benar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.¹⁵

2. Pengertian Tanah Absentee

Kata *absentee* berasal dari kata latin “*absentee*” atau “*absentis*”, yang berarti tidak hadir. Dalam kamus Bahasa Inggris karangan John M. Echlos dan Hasan Sadily, *Absentee* adalah yang tidak ada atau tidak hadir di tempatnya, atau *landlord* yaitu

¹⁴B.N. Marbun, . 1996. *Kamus Politik* Jakarta : Pustaka Sinar Harapan. hlm.469

¹⁵Yusuf Qardhawi 2014. *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*. Al-Fiqh Al-Islâmi bayn Al-Ashâlah wa At-Tajdid, Tasikmalaya

pemilik tanah bukan penduduk daerah itu, tuan tanah yang bertempat tinggal di lain tempat.¹⁶

Pemilikan tanah pertanian secara absentee atau di dalam bahasa Sunda : “*Guntai*” yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar tempat tinggal yang empunya.¹⁷ Sedangkan tanah pertanian yaitu tanah selain untuk perumahan dan perusahaan yang menjadi hak seseorang yang meliputi sawah dan tanah kering. Adapun katagori tanah sawah adalah sawah beririgasi maupun sawah tadah hujan, sedangkan tanah kering adalah bukan sawah, tapi termasuk juga tambak, empang untuk perikanan, namun pada hakekatnya tidak kering.¹⁸

Masalah kepemilikan tanah pertanian secara absentee merupakan salah satu *landreform* di Indonesia. Menurut Boedi Harsono, Program *landreform* di Indonesia meliputi :

- a. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah.
- b. Larangan pemilikan tanah secara apa yang disebut ‘*absentee*’ atau ‘*guntai*’.
- c. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan ‘*absentee*’, tanah-tanah bekas Swapraja dan tanah-tanah negara.
- d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.
- e. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.
- f. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.¹⁹

¹⁶John M. Echols dan Hasan Sadily, 1996. *Kamus Inggris-Indonesia*, Jakarta : Gramedia, hlm : 3

¹⁷Effendi Perangin, *Loc. Cit.*

¹⁸John Salindeho, 1993. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Jakarta : Sinar Grafika. hlm: 235

¹⁹Boedi Harsono, 1999. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 *Hukum Tanah Nasional*, Jakarta : Djambatan, hlm. 353.

Pada umumnya tanah-tanah pertanian letaknya adalah di desa, sedang mereka yang memiliki tanah secara *absentee*/guntai umumnya bertempat tinggal di kota. Orang yang tinggal di kota memiliki tanah pertanian di desa tentunya tidak sejalan dengan prinsip tanah pertanian untuk petani. Orang yang tinggal di kota sudah jelas bukan termasuk kategori petani. Tujuan melarang pemilikan tanah pertanian secara *absentee*/guntai adalah agar hasil yang diperoleh dari perusahaan tanah pertanian sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat petani yang tinggal dipedesaan, bukan dinikmati oleh orang kota yang tidak tinggal di desa.

Tujuan adanya larangan pemilikan tanah secara '*absentee*' ini adalah agar hasil yang diperoleh dari perusahaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil. Pemilikan tanah pertanian secara *absentee*/guntai ini, menimbulkan penggarapan yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya, juga dapat menimbulkan sistem-sistem penghisapan. Ini berarti bahwa para petani penggarap tanah milik orang lain dengan sepenuh tenaganya, tanggung jawabnya dan segala risikonya, tetapi hanya menerima sebagian dari hasil yang dikelolanya. Di sisi lain, pemilik tanah yang berada jauh dari letak tanah dan tidak mengerjakan tanahnya tanpa menanggung segala resiko dan tanpa mengeluarkan keringatnya akan mendapatkan bagian lebih besar dari hasil tanahnya. Sehingga hal itu tidak sesuai dengan tujuan landreform yang diselenggarakan di Indonesia yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah dan sebagai landasan atau persyaratan

untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.²⁰

Secara yuridis larangan pemilikan tanah secara *absentee* berpangkal pada dasar hukum yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA, yaitu sebagai berikut : “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.

Dalam Pasal 10 UUPA telah dikemukakan bahwa yang mempunyai tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, sehingga kemudian diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara apa yang disebut *absentee/guntai* yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar wilayah kecamatan tempat tinggal pemilik tanah.

Pada pokoknya dilarang memiliki tanah di luar kecamatan tempat letaknya tanahnya. Larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak tempat pemilik itu dan tanahnya, masih memungkinkannya untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.

Mengingat bahwa tujuan ketentuan Pasal 10 UUPA ini adalah menyangkut kepentingan umum, maka secara yuridis ketentuan dalam pasal ini termasuk ketentuan-ketentuan hukum yang memaksa atau “*Dwingend Recht*”.

Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 menentukan sebagai berikut :

²⁰Effendi Perangin. *Loc Cit*

Ayat (1) Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan letak tempat tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.

Ayat (2) Kewajiban dalam ayat (1) tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien.

Ayat (3) Dengan tidak mengurangi ketentuan pada ayat (2) pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.

Ayat (4) Ketentuan ayat (1) dan (3) tidak berlaku bagi mereka yang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima Menteri Agraria. Bagi pegawai Negeri dan Pejabat Militer dan menjalankan tugas Negara, perkecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut UU No. 56 Tahun 1960

Ayat (5) Jika kewajiban pada ayat (1) dan (3) tidak dipenuhi maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah.

Dari ketentuan diatas, terdapat pengecualian dari larangan pemilikan Tanah Absentee/Guntai yaitu :

- a. mereka yang menjalankan tugas Negara
- b. mereka yang sedang menunaikan kewajiban agama
- c. mereka yang mempunyai alasan khusus yang dapat diterima oleh Menteri Agraria.

Pengecualian pemilikan tanah pertanian secara guntai sampai 2/5 dari luas maksimum untuk Daerah Tingkat II (sekarang Kabupaten/Kota) yang bersangkutan, diberikan kepada :

- a. Pensiunan Pegawai Negeri
- b. Janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri.

Dengan adanya pengecualian tersebut seorang pegawai negeri dalam waktu 2 tahun menjelang pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara absentee sampai batas 2/5 luas maksimum untuk Daerah Kabupaten/Kota letak tanah yang bersangkutan. Di dalam pengecualian ini termasuk pula pemilikan oleh istri dan anak yang masih menjadi tanggungannya. Tetapi sewaktu-waktu seorang pegawai negeri atau yang dipersamakan dengan mereka berhenti menjalankan tugas Negara, misalnya mendapat pensiun, maka ia wajib memenuhi ketentuan tersebut dalam waktu satu tahun terhitung sejak mengakhiri tugasnya. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria jika ada alasan yang wajar.

Pengecualian bagi pensiunan pegawai negeri diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri. Yang mengatur bahwa ketentuan-ketentuan pengecualian mengenai pemilikan tanah pertanian yang berlaku bagi pegawai negeri diberlakukan juga bagi para pensiunan pegawai negeri. Pemilikan tersebut boleh diteruskan setelah pensiun, sekiranya kemudian ia berpindah tempat tinggal ke kecamatan letak tanah yang bersangkutan, dengan sendirinya pemilikan tersebut dapat ditambah hingga seluas batas maksimum.

Selanjutnya Pasal 3d Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 menentukan : “Dilarang untuk melakukan

semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kecamatan di mana ia bertempat tinggal”.

Dengan demikian, terdapat beberapa esensi yang merupakan ketentuan dari *absentee*, antara lain :

- a. Tanah-tanah pertanian wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif.
- b. Pemilik tanah pertanian wajib bertempat tinggal di Kecamatan tempat letak tanahnya.
- c. Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar Kecamatan tempat letak tanahnya, wajib mengalihkan hak atas tanahnya atau pindah ke Kecamatan letak tanah tersebut.
- d. Dilarang memindahkan atau mengalihkan hak atas tanah pertanian kepada orang atau badan hukum yang bertempat tinggal atau berkedudukan di luar Kecamatan tempat letak tanahnya.
- e. Larangan pemilikan tanah secara *absentee* hanya mengenai tanah pertanian.

Pengecualian terhadap ketentuan penguasaan dan pemilikan tanah secara *absentee*, bahwa “Pemilik tanah yang bertempat tinggal di Kecamatan yang berbatasan dengan Kecamatan tempat letak tanahnya, asalkan masih memungkinkan tanah pertanian itu dikerjakan secara efisien” (Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964).

Dalam praktik adalah bahwa ada sebidang tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang dalam kenyataannya sudah tidak dikuasainya lagi karena telah beralih secara diam-diam ke tangan orang lain yang berdomisili di luar kecamatan letak tanah

tersebut. Penguasaan tanah secara absentee/guntai ini pada umumnya diketahui oleh masyarakat sekitar.²¹

Hal itu dapat terjadi melalui dua cara, yakni dengan cara memiliki KTP ganda yang memungkinkan seseorang menyelundupi ketentuan tentang tanah absentee/guntaidan melalui upaya pemindahan hak terselubung yang dikenal dengan cara pemberian kuasa mutlak. Melalui kuasa mutlak, maka pemberi kuasa (sebenarnya penjual) memberikan kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada penerima kuasa (sebenarnya pembeli) yang diberi wewenang untuk menguasai, menggunakan, dan melakukan segala perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah yang menjadi obyek pemberian kuasa, sehingga pada hakekatnya merupakan perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah. Hal ini jelas merupakan penyelundupan hukum, karena dimaksudkan untuk melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Gejala yang tampak adalah bahwa di satu pihak pemilik semula yang menggantungkan hidupnya pada produk pertanian justru terdepak dari tanahnya karena kebutuhan akan uang, dan di pihak lain ada orang yang mempunyai kelebihan modal yang menginginkan penumpukan tanah sebagai sarana investasi. Maka yang terjadi adalah gejala menjadi buruh di atas tanah “miliknya” sendiri.²²

Kemudian masih dalam Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tersebut, penilaian tentang apa yang dimaksud “mengerjakan tanah itu secara efisien”, pertimbangannya dipercayakan kepada Panitia Landreform Daerah Tingkat II. Jadi sah-sah saja jika misalnya Panitia Landreform Daerah Tingkat II menetapkan bahwa perkecualian Kecamatan yang berbatasan itu ditetapkan dalam radius 10 km. Namun yang perlu

²¹Maria S.W. Sumardjono, 2005. *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta : Kompas. hlm 21.

²²*Ibid.* hlm 20

dipertanyakan, apakah radius tersebut efektif diterapkan dalam era sekarang, mengingat saat ini transportasi sudah sangat mudah. Kita harus melihat ke belakang saat Peraturan tersebut diterbitkan, yaitu pada era dimana transportasi masih sulit. Maka di sini, perlu kebijaksanaan yang matang dari Panitia Landreform Daerah Tingkat II untuk menetapkan batas-batas ke-efisienan tersebut. Dengan demikian, Notaris/PPAT mempunyai patokan (dasar) untuk membuat Akta Jual Beli jika objeknya tanah sawah tetapi calon pembeli bertempat tinggal di Kecamatan yang berbatasan dengan Kecamatan letak objek, dan tidak mengalami kendala jika diproses balik nama di Kantor Pertanahan setempat.

Mengenai pengertian bahwa pemilik atau calon pemilik bertempat tinggal atau pindah di Kecamatan tempat letak tanah dimaksud, telah ditegaskan oleh Pedoman Menteri Pertanian dan Agraria No. III Tahun 1963 tentang Pencegahan Usaha-Usaha Untuk Menghindari Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224/1961, yaitu sebagai berikut : “Pindah ke Kecamatan letak tanah” sebagai dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 haruslah diartikan bahwa mereka yang pindah ke tempat letak tanah benar-benar berumah tangga dan menjalankan kegiatan-kegiatan hidup bermasyarakat dalam kehidupan sehari-hari di tempat yang baru, sehingga memungkinkan penggarapan tanah secara efisien”.

Mengamati Pedoman Menteri Pertanian dan Agraria tersebut, maka secara nyata yang bersangkutan pindah ke tempat letak tanah dimaksud, berumah tangga, dan menjalankan kegiatan hidup bermasyarakat, bukan sekedar pernyataan KTP. Maka kepada PPAT perlu memperhatikan Pasal 39 ayat (1) huruf g Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang berbunyi : “PPAT menolak untuk membuat akta, jika : tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”.

Adapun sanksi bila PPAT mengabaikan ketentuan dimaksud terdapat dalam Pasal 62 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut. Sementara di dalam UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris tidak ditentukan secara eksplisit seperti pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Bahkan dalam Pasal 17 UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris tentang larangan pun tidak ada ketentuan tersebut. Namun secara implisit ketentuan itu terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d, yaitu : “Dalam menjalankan jabatannya, Notaris berkewajiban : memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya”.

Sementara di dalam Penjelasannya dikatakan: “Yang dimaksud dengan “alasan untuk menolaknya” adalah alasan yang mengakibatkan Notaris tidak berpihak, seperti adanya hubungan darah atau semenda dengan Notaris sendiri atau dengan suami/istrinya, salah satu pihak tidak mempunyai kemampuan bertindak untuk melakukan perbuatan, atau hal lain yang tidak dibolehkan oleh undang-undang”. Yang dimaksud dengan “hal lain yang tidak dibolehkan oleh undang-undang” tentunya tidak terbatas pada UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, tetapi pengertiannya luas, termasuk larangan tentang kepemilikan tanah secara *absentee* sebagaimana diuraikan di atas. Kalau tidak, maka Notaris yang bersangkutan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Jadi, tidak dapat dibenarkan bila ada Perjanjian Ikatan Jual Beli yang objeknya adalah tanah pertanian (sawah) tetapi pembelinya berkedudukan *absentee*. Perjanjian Ikatan Jual beli sekalipun merupakan perjanjian permulaan, tetapi pada hakikatnya adalah jual-beli. Tidak ada satu pasal pun dalam peraturan perundang-undangan yang mengecualikan diperbolehkan dibuat Perjanjian Ikatan Jual Beli terhadap kepemilikan tanah *absentee*. Dibuat Perjanjian Ikatan Jual beli karena ada beberapa syarat yang belum bisa dipenuhi, tetapi bukan berarti belum

dipenuhinya syarat itu (misalnya status objek masih berupa tanah sawah) maka dibuat perjanjian yang isinya justru melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan (larangan pemilikan tanah *absentee*). Hal ini akan menjadi problem di kemudian hari apabila si Pembeli hendak menindaklanjuti dengan pembuatan Akta Jual Beli. Sesuai dengan amanat Pasal 15 ayat (2) huruf e UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, seharusnya Notaris menjelaskan (memberikan penyuluhan hukum) kepada para pihak tentang larangan tersebut.

3. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah merupakan amanah yang disampaikan dalam Pasal 19 UUPA. Khususnya Pasal 19 ayat (1) UUPA, menegaskan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Sehingga, amanah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia tersebut ada pada pemerintah, dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional.

Pengertian pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang 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.

Tujuan pendaftaran tanah dapat ditemukan dalam bab II, Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, antara lain:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Adapun unsur-unsur yang terdapat dalam pendaftaran tanah berasal dari pengertian pendaftaran tanah itu sendiri, yaitu:

- a. Kata-kata “suatu rangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu sama lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat.
- b. “Terus-menerus dan Teratur”. Kata “terus-menerus” menunjukkan kepada pelaksanaan kegiatan yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, disesuaikan dengan perubahan yang terjadi kemudian, hingga tetap sesuai keadaan terakhir. Adapun kata “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus menurut peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya dipergunakan sebagai bukti menurut hukum. Artinya, sekali tanah dilakukan pendaftaran, maka untuk selanjutnya setiap terjadi perbuatan

hukum atas tanah tersebut, harus diikuti dengan pendaftaran tanah dengan tujuan agar data yang tersedia sesuai dengan keadaan yang terakhir.

- c. “Pengumpulan data tanah”. Kata “Pengumpulan data tanah” mengandung makna bahwa data yang dihimpun pada dasarnya meliputi dua bidang: 1) Data fisik mengenai tanahnya, meliputi: lokasinya, batas-batasnya, luasnya, bangunan, dan tanaman yang ada di atasnya. 2) Data yuridis mengenai haknya, meliputi: haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya hak pihak lain.
- d. “Pemberian surat tanda bukti hak”. Kata “Pemberian surat tanda bukti hak” ini disebut dengan sertipikat hak atas tanah, sertipikat hak tanggungan, dan sertipikat hak milik atas satuan rumah susun.²³

Penerbitan sertipikat dalam rangkaian kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan untuk pertama kali adalah bertujuan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang hak. Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Dengan adanya sertipikat hak atas tanah maka pemegang hak dapat membuktikan kepada pihak ketiga bahwa ia adalah pemilik tanah bersangkutan. Di samping itu sertipikat hak atas tanah dapat dijadikan salah satu syarat perbuatan hukum pengalihan hak atas tanah kepada pihak ketiga.²⁴

Pendaftaran tanah di Indonesia dilaksanakan berdasarkan ketentuan Pasal 19 UUPA dengan peraturan pelaksanaannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka. BPN Nomor 3 Tahun 1997, sesuai ketentuan Pasal 19 UUPA bahwa Pendaftaran tanah yang dilaksanakan merupakan pendaftaran

²³ Ana Silviana. *Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah*. Universitas Diponegoro. Semarang. 2012. hlm 15.

²⁴ Andy Hartanto. *Hukum Pertanahan Karakteristik Jual Beli Tanah yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya*. Laksbang Justitia. Surabaya. 2013. hlm 35.

tanah dalam rangka “Rechts kadaster”, yaitu pendaftaran tanah yang tujuannya memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, pada proses akhir pendaftaran tanah diterbitkan alat bukti berupa Buku Tanah dan Sertipikat Tanah yang terdiri salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menggunakan sistem pendaftaran tanah publikasi negatif bertendensi positif. Maksud dari sistem publikasi negatif bertendensi positif adalah sistem pendaftaran tanah ini menggunakan sistem pendaftaran hak (sistem Torrens / registration of titles), tetapi sistem publikasinya belum dapat positif murni. Hal ini dikarenakan, data fisik dan data yuridis dalam sertipikat tanah belum pasti benar, meskipun harus diterima oleh Pengadilan sebagai data yang benar selama tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya. Selain itu, apabila suatu pihak mengalami kehilangan hak atas tanah akibat pengalihan hak atas tanah oleh pihak lain secara ilegal atau kesalahan dalam register, maka pemerintah tidak memberikan jaminan ganti rugi. Guna mengatasi kelemahan sistem publikasi dalam sistem pendaftaran tanah tersebut, selama ini Indonesia menggunakan Lembaga rechtsverwerking. Penggunaan lembaga rechtsverwerking disebabkan oleh hukum tanah Indonesia masih menggunakan dasar hukum adat dan tidak mengenal lembaga lain, seperti *acquisideve verjaring* atau *adverse possession*. Dalam hukum adat, apabila seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan oleh orang lain yang memperoleh hak atas tanah tersebut dengan itikad baik, maka pemilik tanah semula akan mengalami kehilangan hak atas tanahnya (UUPA).

4. Pengertian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara adil dan merata, serta mendorong pertumbuhan ekonomi negara pada umumnya dan ekonomi rakyat khususnya, serta untuk segera mewujudkan amanah Pasal 19 UUPA bahwa pendaftaran tanah dilakukan di seluruh wilayah Indonesia, dilakukan kegiatan percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di seluruh wilayah Indonesia.

Pengertian PTSL ini bisa ditemukan pada Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN Nomor 6 Tahun 2018 adalah kegiatan 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 data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Maksud diadakannya Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018 yaitu sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan PTSL yang dilaksanakan desa demi desa di wilayah kabupaten dan kelurahan demi kelurahan di wilayah perkotaan yang meliputi semua bidang tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Tujuannya mengacu kepada Pasal 2 aturan ini yaitu mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

Adapun obyek PTSL dapat kita temukan dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Objek PTSL meliputi seluruh bidang tanah

tanpa kecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah.

Adapun kegiatan PTSL ini tentu melibatkan peran, mulai dari Kementerian ATR/Ka. BPN, Kantor Wilayah BPN, serta Kantor Pertanahan. Menurut Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional dalam Pasal 1 ayat (1) dijelaskan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden; (2) BPN melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Peraturan Presiden ini tugas pokok BPN adalah membantu presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA, maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, pengawasan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran, pendaftaran tanah, dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan menurut kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.

Sedangkan tahap PTSL terdapat dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018, antara lain: a. Perencanaan; b. Penetapan lokasi; c. Persiapan; d. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas; e. Penyuluhan; f. Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis; g. Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak; h. Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya; i. Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak; j. Pembukuan hak; k. Penerbitan sertifikat hak atas tanah; l. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan m. Pelaporan.

Kemudian salah satu alasan PTSL adalah untuk percepatan pendaftaran tanah agar segera dapat terwujud tanah-tanah di wilayah Indonesia bisa terdaftar. Pelaksanaan

PTSL membutuhkan peran panitia yang telah ditunjuk yang berasal dari kantor pertanahan dan perangkat desa, serta masyarakat. Masyarakat dapat melakukan kerjasama atau mendukung kegiatan PTSL yang berlangsung di wilayahnya, sebagaimana ketentuan Pasal 13 ayat (3) Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN Nomor 6 Tahun 2018 bahwa Satgas yuridis terdiri dari unsur Aparatur Sipil Negara Kementerian, pegawai tidak tetap atau pegawai pemerintah non pegawai negeri kementerian, perangkat desa atau kelurahan, perangkat RT/ RW/lingkungan, organisasi masyarakat, Bintara Pembina Desa (BABINSA), Bhayangkara Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Bhabinkamtibmas) dan atau unsur masyarakat lainnya yang diketuai oleh wakil ketua bidang yuridis panitia adjudikasi PTSL. Sedangkan satgas administrasi terdiri dari unsur Aparatur Sipil Negara Kementerian, dan dapat dibantu oleh pegawai tidak tetap atau pegawai pemerintah non Pegawai Negeri Kementerian yang diketuai oleh sekretaris panitia adjudikasi PTSL.

F. Kerangka Teoretik

Dalam penelitian disertasi ini, diuraikan teori-teori yang digunakan untuk menganalisis ketiga masalah yang diajukan dalam bagian rumusan masalah. Teori tersebut dapat dibagi menjadi 3 tataran, yaitu : Teori Keadilan Pancasila sebagai *Grand Theory* dan Teori Negara Hukum (Teori Utama), Teori Sistem Hukum sebagai *Middle Theory* (Teori Menengah), sedangkan Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif sebagai *Applied Theory* (Teori Aplikasi)

1. Teori Keadilan Pancasila sebagai *Grand Theory*

Teori keadilan di Indonesia, adalah keadilan yang didasarkan pada Pancasila dalam kedudukannya sebagai dasar negara dan filosofi bangsa Indonesia.. Telaah

tentang keseimbangan sebagai dasar keadilan dalam Pancasila tidak terlepas dari aspek filosofisnya. Aspek filosofis dimaksud secara konstitusional dicantumkan pada alinea ke-2 dan ke-4 Pembukaan UUD RI Tahun 1945 (UUD RI 1945).

Nilai Pancasila dapat ditelaah dari dua sudut pandang secara obyektif dan dari sudut pandang subyektif. Nilai-nilai Pancasila yang bersifat obyektif berarti sesuai dengan obyeknya, bersifat subyektif dalam arti keberadaan nilai-nilai itu bergantung pada bangsa Indonesia sendiri.²⁵

Di dalam konstruksi yuridis dari keadilan berdasarkan Pancasila didasarkan atas keseimbangan antara keadilan itu sendiri, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi penyelesaian konflik di dalam interaksi antara subyek hukum. Makna dari keseimbangan antara keadilan dan kepastian hukum dan kemanfaatan ini berorientasi pada terwujudnya kesejahteraan ini dipahami sebagai kebutuhan masyarakat Indonesia baik yang bersifat rohani ataupun jasmani. Secara yuridis hal ini tentu saja menunjuk kepada seberapa besar kemampuan hukum untuk dapat memberikan kemanfaatan kepada masyarakat²⁶.

Sehubungan dengan keadilan berdasarkan Pancasila ini, Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa dalam negara hukum (*Rule of law*) untuk Republik Indonesia harus menganut asas dan konsep Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD RI 1945, sebagai dasar untuk mewujudkan keadilan hukum dan keadilan sosial. Dasar dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Asas Ketuhanan (mengamanatkan bahwa tidak boleh ada produk hukum nasional yang anti agama).

²⁵ Dardji Darmodiharjo dan Shidarta. 2006. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum. Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Jakarta : Gramedia Pustaka utama. hlm 237

²⁶Otje Salman Soemadiningrat dan Anthon F. Susanto. 2004. *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan Dan Membuka Kembali)*, Bandung : Refika Aditama, hlm. 156-157.

2. Asas Kemanusiaan (mengamanatkan bahwa hukum nasional harus menjamin, melindungi hak asasi manusia).
3. Asas Kesatuan dan Persatuan (mengamanatkan bahwa hukum Indonesia harus merupakan hukum nasional yang berlaku bagi seluruh bangsa Indonesia, berfungsi sebagai pemersatu bangsa).
4. Asas Demokrasi (mengamanatkan bahwa kekuasaan harus tunduk pada hukum yang adil demokratis).
5. Asas Keadilan Sosial (mengamanatkan bahwa semua warga negara mempunyai hak yang sama bahwa semua orang sama dihadapan hukum).²⁷

Dalam kaitan ini, teori hukum pembangunan menurut Mochtar Kusumaatmadja, bahwa hukum tidak hanya meliputi asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat termasuk lembaga dan proses di dalam mewujudkan berlakunya kaidah itu dalam kenyataan²⁸. Sementara itu dalam buku ke III dengan judul Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional bahwa hukum adalah keseluruhan kaidah dan asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat termasuk lembaga dan proses di dalam mewujudkan berlakunya hukum itu dalam kenyataan²⁹.

Nilai dari keadilan dan maknanya untuk kepastian hukum dan kemanfaatan yang harus seimbang ini, merupakan nilai dasar dari ideologi pancasila. Untuk itu, pemahaman terhadap Pancasila sebagai dasar dari teori keadilan disarankan agar mempergunakan dua pendekatan. Pendekatan ini dimaksudkan untuk memperoleh pemahaman secara utuh dan menyeluruh mengenai Pancasila. Pendekatan tersebut adalah pendekatan yuridis-konstitusional dan pendekatan komprehensif.³⁰

²⁷ Mochtar Kusumaatmadja. 1972. *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Bandung : Bina Citra, hlm. 11.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 39.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 15.

³⁰ *Ibid.*

Pendekatan yuridis-konstitusional diperlukan guna meningkatkan kesadaran akan peranan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, dan karenanya mengikat seluruh bangsa dan negara Indonesia untuk melaksanakannya. Pelaksanaan Pancasila mengandaikan tumbuh dan berkembangnya pengertian, penghayatan dan pengamalannya dalam keseharian hidup kita secara individual maupun sosial selaku warga negara Indonesia.

Pendekatan komprehensif diperlukan untuk memahami aneka fungsi dan kedudukan Pancasila yang didasarkan pada nilai historis dan yuridis-konstitusional Pancasila: sebagai dasar negara, ideologi, ajaran tentang nilai-nilai budaya dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Telaah tersebut dilakukan dengan pertimbangan bahwa selain merupakan *philosophische grondslaag* (Bld), dasar filsafat negara Republik Indonesia, Pancasila pun merupakan satu kesatuan sistem filsafat bangsa atau pandangan hidup bangsa.³¹

Sebagai dasar dari keseimbangan antara keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan dalam Pancasila ini, dapat dicermati pada perspektif historis, sebagai dasar dari *historical interpretation*³² yang menjadi dasar pemikiran dan orientasi dari para *founding fathers* Indonesia.

Rumusan lima dasar negara (Pancasila) tersebut kemudian dikembangkan oleh “Panitia 9” yang dihasilkan oleh panitia beranggotakan 9 orang sesuai namanya. Kesembilan orang tokoh nasional, yakni para wakil dari golongan Islam dan Nasionalisme. Mereka adalah : Ir. Soekarno, Drs. Mohammad Hatta, Mr. A.A. Maramis, Abikusno

³¹*Ibid.*

³²*Ibid.*

Tjokrosoejoso, Abdulkahar Muzakir, H.A. Salim, Mr. Achmad Subardjo, K.H. Wachid Hasjim, Mr. Muhammad Yamin.

Rumusan sistematis dasar negara oleh “Panitia 9” itu tercantum dalam suatu naskah Mukadimah yang kemudian dikenal sebagai “Piagam Jakarta”, yaitu: 1) Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya; 2) Menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab; 3) Persatuan Indonesia; 4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan; 5) Mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pada perkembangan berikutnya, yaitu berdasarkan Konstitusi RIS (1949) dan UUD RI Sementara (1950) bahwa di dalam kedua konstitusi yang pernah menggantikan UUD RI 1945 tersebut, Pancasila dirumuskan secara ‘lebih singkat’ menjadi:

1. Pengakuan Ketuhanan Yang Maha Esa;
2. Perikemanusiaan;
3. Kebangsaan;
4. Kerakyatan;
5. Keadilan sosial.

Sementara itu di kalangan masyarakatpun terjadi kecenderungan menyingkat rumusan Pancasila dengan alasan praktis pragmatis atau untuk lebih mengingatnya dengan variasi sebagai berikut:

1. Ketuhanan;
2. Kemanusiaan;
3. Kebangsaan;
4. Kerakyatan atau Kedaulatan Rakyat;

5. Keadilan sosial.³³

Keanekaragaman rumusan dan atau sistematika Pancasila itu bahkan tetap berlangsung sesudah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang secara implisit tentu mengandung pula pengertian bahwa rumusan Pancasila harus sesuai dengan yang tercantum dalam Pembukaan UUD RI 1945.

Dalam perkembangan berikutnya, berdasarkan Instruksi Presiden RI Nomor 12 Tahun 1968 rumusan yang beraneka ragam itu selain membuktikan bahwa jiwa Pancasila tetap terkandung dalam setiap konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, juga memungkinkan terjadinya penafsiran individual yang membahayakan kelestariannya sebagai dasar negara, ideologi, ajaran tentang nilai-nilai budaya dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Menyadari bahaya tersebut, pada tanggal 13 April 1968, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden RI Nomor 12 Tahun 1968 yang menyeragamkan tata urutan Pancasila seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD RI 1945.

Pada dimensi keseimbangan yang terkandung dalam Pancasila itu, dapat dipahami bahwa meskipun nama "Pancasila" tidak secara eksplisit disebutkan dalam UUD RI 1945 sebagai dasar negara, tetapi pada alinea keempat Pembukaan UUD RI 1945 itu secara jelas disebutkan bahwa dasar negara Indonesia adalah keseluruhan nilai yang dikandung Pancasila.

Dengan demikian menarik pernyataan bahwa secara yuridis-konstitusional, "Pancasila adalah Dasar Negara yang dipergunakan sebagai dasar mengatur-menyelenggarakan pemerintahan negara. Mengingat bahwa Pancasila adalah Dasar Negara, maka mengamalkan dan mengamankan Pancasila sebagai Dasar Negara

³³ Laboratorium Pancasila. 1999. *Pancasila Dasar Negara*. Malang: Laboratorium Pancasila IKIP Malang, hlm. 36.

mempunyai sifat imperatif/memaksa, artinya setiap warga negara Indonesia harus tunduk-taat kepadanya. Siapa saja yang melanggar Pancasila sebagai Dasar Negara, ia harus ditindak menurut hukum, yakni hukum yang berlaku di Negara Indonesia.”³⁴

Pernyataan tersebut sesuai dengan posisi Pancasila sebagai sumber tertinggi tertib hukum atau sumber dari segala sumber hukum. Dengan demikian, segala hukum di Indonesia harus bersumber pada Pancasila, sehingga dalam konteks sebagai negara yang berdasarkan hukum (*Rechtsstaat*), Negara dan Pemerintah Indonesia ‘tunduk’ kepada Pancasila sebagai ‘kekuasaan’ tertinggi.

Di dalam kedudukan tersebut, Pancasila juga menjadi pedoman untuk menafsirkan UUD RI 1945 dan atau penjabarannya melalui peraturan-peraturan operasional lain di bawahnya, termasuk kebijaksanaan-kebijaksanaan dan tindakan-tindakan pemerintah di bidang pembangunan, dengan peran serta aktif seluruh warga negara.

Keadilan yang didasarkan pada Pancasila ini, secara yuridis-konstitusional, Pancasila adalah dasar negara. Namun secara multidimensional, ia memiliki berbagai sebutan (fungsi/posisi) yang sesuai pula dengan esensi dan eksistensinya sebagai kristalisasi nilai-nilai budaya dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Hal ini disebabkan bahwa Pancasila sering disebut dan dipahami sebagai:

- a. Jiwa Bangsa Indonesia;
- b. Kepribadian Bangsa Indonesia;
- c. Pandangan Hidup Bangsa Indonesia;
- d. Dasar Negara Republik Indonesia;
- e. Sumber Hukum atau Sumber Tertib Hukum bagi Negara Republik Indonesia;

³⁴ Darji Darmodihardjo. 1984. *Santiaji Pancasila*. Bandung : Pustaka, hlm. 45

- f. Perjanjian Luhur Bangsa Indonesia pada waktu mendirikan Negara;
- g. Cita-cita dan Tujuan Bangsa Indonesia;
- h. Filsafat Hidup yang mempersatukan Bangsa Indonesia.

Dengan demikian nilai keadilan berdasarkan Pancasila adalah didasarkan pada keadilan sosial. Tepatnya adalah keadilan sosial berdasarkan Pancasila. Kata adil dalam Pancasila disebutkan tak kurang dari dua kali yaitu pada sila kedua dan sila kelima. Pada perspektif teoritik bahwa bangsa Indonesia telah meyakini Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara yang implikasi otomatisnya Pancasila adalah kebenaran.

Kata adil pada sila kedua bermakna kemanusiaan yang adil dengan keadilan sosial. Hal ini bukan berarti keadilan pada bidang lain tidak termasuk dalam makna Pancasila. Tetapi di sini ada susunan arti keadilan yang disebutkan secara eksplisit dalam Pancasila, yaitu keadilan sosial sebagai urutan pertama dan utama dengan pengurutan hirarkis.

Maknanya bahwa manakala ada keadilan pada bidang lain yang bertentangan dengan makna keadilan utama dan pertama tersebut maka makna keadilan utama dan pertama tersebut harus dimenangkan dengan alasan makna itu diperoleh langsung dari Pancasila. Dengan demikian makna keadilan Pancasila secara universal tetap bersifat linier dengan nilai keadilan pada umumnya.

2. Teori Negara Hukum sebagai *Middle Theory*

Istilah “negara hukum”, yang merupakan terjemahan dari *rechtsstaat*, adalah istilah baru dalam khasanah ketatanegaraan yang muncul pada sekitar abad ke-19, dibandingkan dengan istilah demokrasi, konstitusi, atau kedaulatan.³⁵

³⁵Azhary, 1995. *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta: UI Press, hlm. 10.

Konsep negara hukum berakar dari paham kedaulatan hukum yang pada hakikatnya berprinsip bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah berdasarkan atas hukum. Negara hukum merupakan substansi dasar dari kontrak sosial setiap negara hukum.³⁶

Dalam kontrak tersebut tercantum kewajiban-kewajiban terhadap hukum (negara) untuk memelihara, mematuhi dan mengembangkannya dalam konteks pembangunan hukum.

Istilah negara hukum pertama kali digunakan oleh Rudolf von Gneist (1816-1895), seorang ahli ketatanegaraan dan guru besar pada Universitas Berlin, Jerman, untuk menyebut pemerintahan Inggris Raya pada waktu itu. Meskipun secara historis istilah negara hukum baru populer abad ke-19, tetapi pemikiran dan konsepsi negara hukum sudah dicetuskan sejak abad ke-17 di Eropa Barat bersamaan dengan munculnya usaha untuk menggulingkan kekuasaan absolut para raja saat itu. Cita-cita dan upaya untuk membebaskan dari kekuasaan absolut para raja tersebut banyak dipengaruhi oleh faham individualisme yang diyakini telah membawa bangsa Eropa ke arah pencerahan, *renaissance*, dan mengalami reformasi.

Pemikiran mengenai negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara itu sendiri, gagasan itu merupakan gagasan modern yang multi perspektif dan selalu aktual. Apabila melihat sejarah perkembangan pemikiran filsafat mengenai negara hukum dimulai sejak tahun 1800 SM.³⁷

Perkembangannya terjadi sekitar abad XIX sampai dengan abad XX. Menurut Jimly Ashiddiqie, gagasan pemikiran mengenai negara hukum berkembang dari tradisi

³⁶ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, 2009, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Malang : Alumni, hlm. 9

³⁷ S.F. Marbun, 1997, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol. 4, hlm. 9

Yunani Kuno.³⁸Arti negara hukum itu sendiri pada hakikatnya berakar dari konsep dan teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali.³⁹

Menurut Krabe,⁴⁰ negara sebagai pencipta dan penegak hukum di dalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam arti ini hukum membawahi negara. Berdasarkan pengertian hukum itu bersumber dari kesadaran hukum rakyat, maka hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang.

Adapun konsep negara hukum menurut Aristoteles⁴¹ adalah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan menurutnya merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga bagi suatu negara. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.

Menurut Utrecht,⁴² prinsip-prinsip negara hukum berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara. Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formil atau negara hukum klasik dan negara hukum dalam arti materiil atau negara hukum yang bersifat modern

³⁸Jimly Ashiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta : Ichtiar Baru van Hoeve, hlm. 11

³⁹B. Hestu Cipto Handoyo , 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia "Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi"*, Jakarta : Universitas Atma Jaya, hlm. 17

⁴⁰ Usep Ranawijaya, 1983, *Hukum Tata Negara Dasar-Dasarnya* , Jakarta : Ghalia Indonesia. hlm. 181

⁴¹Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1998, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : PS HTN FH UI dan Sinar Bakti, hlm. 153

⁴² Uthrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta : Ichtiar, hlm. 9

Perbedaan kedua model negara hukum tersebut terletak pada tugas negara. Dalam artian formil tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan ketertiban atau lebih dikenal sebagai negara penjaga malam (*nachtwackerstaats*). Sementara dalam artian materiil tugas negara tidak hanya sebatas menjaga ketertiban saja, melainkan juga kehadiran negara adalah untuk mencapai kesejahteraan rakyat untuk mencapai keadilan (*welfarestate*). Fungsi negara dalam arti materiil menjadikan yang utama bagi sebuah negara adalah bertindak sebagai pelayan bagi masyarakat (*public service*), dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat tersebut.⁴³

Konsep negara hukum kesejahteraan menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuurfunctie*) dalam negara-negara modern. Negara kesejahteraan merupakan antitesis dari konsep negara hukum formal (klasik), yang didasari oleh pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggara kekuasaan negara.⁴⁴

Menurut Anthony Giddens⁴⁵, konsep fungsi negara yang demikian tersebut menjadikan negara mempunyai sifat intervensionis, artinya bahwa negara selalu akan ambil bagian dalam setiap gerak dan langkah masyarakat dengan alasan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Oleh karenanya tugas negara menjadi sangatlah luas dan menjangkau setiap aspek kehidupan masyarakat dalam segala bidang mulai dari sosial budaya, politik, agama, teknologi, pertahanan keamanan, bahkan kalau perlu masuk kedalam kehidupan privat warga negaranya (misal mengatur perkawinan, agama dan lain sebagainya).

⁴³ B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.cit*, hlm.20

⁴⁴ W. Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Jakarta : Cahaya Atma Pustaka, hlm. 1

⁴⁵ Anthony Giddens, 1998, *The Third Way : Jalan Ketiga Pembangunan Demokrasi Sosial*, Jakarta : Gramedia, hlm. 100

Untuk menghindari penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang maka tetap diperlukan prinsip-prinsip dasar dalam pelaksanaan negara hukum modern, adapun unsur-unsur terpenting dalam negara hukum hukum kesejahteraan, antara lain :

- a. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan/pembagian kekuasaan;
- c. Legalitas Pemerintahan;
- d. Peradilan Administrasi yang bebas dan tidak memihak; dan
- e. Terwujudnya kesejahteraan umum warga negara.⁴⁶

Secara historis ada dua istilah yang terkait dengan konsep negara hukum, yaitu *rechtsstaat* dan *rule of law*. Kedua istilah tersebut memang mempunyai perbedaan arti materiil yang disebabkan oleh perbedaan latar belakang sejarah dan pandangan hidup bangsa di mana kedua istilah tersebut lahir dan berkembang. Namun keduanya mempunyai arah dan tujuan yang sama, yaitu mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia.⁴⁷

Konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum *civil law*, yaitu sistem hukum Romawi Jerman, dengan latar belakang kelahirannya sebagai perjuangan untuk menentang absolutisme kekuasaan atau *machsstaat*. Sedang konsep *rule of law* bertumpu pada sistem hukum *common law* yang menekankan pada proses pemutusan perkara di pengadilan secara bebas tanpa pengaruh dan tekanan dari pihak mana pun.

Secara umum dapat diartikan bahwa negara hukum atau *rechtsstaat* atau *rule of law* adalah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam peraturan perundang-undangan (hukum) sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan atas hukum. Begitu pula rakyat tidak bisa bertindak

⁴⁶ B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.cit*, hlm.21

⁴⁷ Azhary, *Op. Cit* hlm. 33.

sekehendaknya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang tetapi oleh hukum. Dalam negara hukum hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan sebaliknya kewajiban-kewajiban rakyat terhadap negara harus dilaksanakan sepenuhnya dengan tunduk dan taat pada segala peraturan perundang-undangan negara. Dengan demikian, pemaknaan negara hukum memang selalu dikaitkan dengan organisasi internal atau struktur negara yang harus diatur menurut hukum. Setiap tindakan penguasa, dan juga rakyat, harus didasarkan atas hukum.

Menurut Joeniarto, asas negara hukum mengandung arti bahwa dalam penyelenggaraan negara tindakan penguasa harus didasarkan hukum bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasa belaka dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa serta melindungi kepentingan masyarakat, yaitu perlindungan terhadap hak asasi anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang.⁴⁸ Begitu pula menurut Sudargo Gautama, bahwa dalam suatu negara hukum terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan. Negara tidak maha kuasa, tidak bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum. Dengan demikian, suatu negara dapat dikategorikan sebagai negara hukum apabila tindakan dari pihak yang berwajib, penguasa atau pemerintah secara jelas ada dasar hukumnya sebagai dasar dari tindakan yang berwajib, penguasa atau pemerintah yang bersangkutan.⁴⁹

Berdasarkan pada penjabaran negara hukum materiil atau negara kesejahteraan diatas, sesuai dengan tujuan negara, maka pemerintahan Indonesia diarahkan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, melalui penyelenggaraan kepentingan umum

⁴⁸Joeniarto, 1968. *Negara Hukum*. Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gajah Mada. hlm. 53.

⁴⁹Sudargo Gautama, 1973. *Pengertian tentang Negara Hukum* Bandung: Alumni. hlm. 8.

(*social service atau public service*). Dalam rangka mewujudkan tujuan negara tersebut, pemerintah dituntut untuk melakukan berbagai macam fungsi dan tugas, yang pada umumnya terdiri dari tugas mengatur dan tugas mengurus, yang muaranya adalah perwujudan kesejahteraan seluruh masyarakat.

Menurut Maria Farida⁵⁰, prinsip negara hukum Indonesia adalah negara hukum pengurus (*Verzorgingstaat*). Apabila dicermati secara sungguh-sungguh konsep negara hukum ini sangat mendekati konsep negara hukum kesejahteraan (*welfarestaat*). Hal ini dapat dipahami melalui pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya pada alinea IV, yang selanjutnya dirumuskan: "...negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial ..."

Berdasarkan hal tersebut, maka eksistensi bangsa dan negara Indonesia memiliki tantangan besar dalam hal perwujudan kesejahteraan segenap bangsa Indonesia. Bukan hanya karena Indonesia menganut paham negara hukum kesejahteraan, namun juga dikarenakan janji kemerdekaan bangsa Indonesia sebagai kontrak sosial tertinggi telah tercantum dalam konstitusi dan hal tersebut haruslah dilunasi demi terwujudnya cita-cita para pendiri bangsa.

3. Teori Sistem Hukum *Middle Theory*

R. Subekti mengemukakan, konseptual sistem sebagai berikut: Suatu sistem adalah suatu susunan atau tataan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola,

⁵⁰Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya)* Jakarta : Kanisius, hlm. 1

hasil dari pemikiran, untuk mencapai tujuan. Dalam sistem yang baik, tidak boleh terjadi pertentangan atau perbenturan antara bagian-bagian tersebut dan juga tidak boleh terjadi duplikasi atau tumpang tindih (*overlapping*) diantara bagian-bagian itu”.⁵¹

Adapun Satjipto Rahardjo menyatakan: “Sistem ini mempunyai pengertian yang penting untuk dikenali, sekalipun dalam pembicaraan-pembicaraan keduanya sering dipakai secara tercampur begitu saja, yaitu: pertama, pengertian sistem sebagai jenis satuan, yang mempunyai tatanan tertentu. Tatanan tertentu disini menunjuk kepada suatu struktur yang tersusun dari bagian-bagian dan kedua, sistem sebagai suatu rencana, metode atau prosedur untuk mengerjakan sesuatu. Pemahaman yang umum mengenai sistem mengatakan, suatu sistem adalah suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain. Disini menekankan pada ciri keterhubungan dari bagian-bagiannya, tetapi mengabaikan cirinya yang lain, yaitu bahwa bagian-bagian tersebut bekerja bersama secara aktif untuk mencapai tujuan pokok dari kesatuan tersebut. Sedang pemahaman sistem sebagai metode dikenal melalui cara-cara pendekatan terhadap suatu masalah yang disebut pendekatan-pendekatan sistem. Pendekatan ini mengisyaratkan kepada kita agar menyadari kompleksitas dari masalah-masalah yang kita hadapi dengan cara menghindari pendapat yang terlalu menyederhanakan persoalan dan dengan demikian menghasilkan pendapat yang keliru.”⁵²

Dari beberapa pengertian di atas, terlihat ciri-ciri utama sistem seperti yang diungkapkan oleh Elias M. Awad sebagai berikut: 1. bersifat terbuka; 2. merupakan suatu keseluruhan yang bulat dan utuh (*wholisme*); 3. sub sistem-sub sistem tersebut

⁵¹ R. Subekti. 1993. “Beberapa Pemikiran Mengenai Sistem Hukum Nasional Yang Akan Datang”. Makalah dalam Seminar Hukum Nasional Keempat Tahun 1979 Buku II. Bandung: Binacipta, hlm. 99.

⁵² Satjipto Rahardjo. 1986. Ilmu Hukum. Bandung: Alumni, hlm. 88-89

saling ketergantungan; 4. kemampuan untuk dengan sendirinya menyesuaikan diri dengan lingkungannya; 5. kemampuan untuk mengatur diri sendiri; 6. mempunyai tujuan atau sasaran.⁵³

Ciri-ciri utama sistem juga dikemukakan oleh William A. Shrode dan Dan Voich sebagai berikut: 1. mempunyai tujuan; 2. merupakan suatu keseluruhan yang bulat dan utuh (*wholisme*); 3. memiliki sifat terbuka; 4. melakukan kegiatan transformasi; 5. terdapat saling kaitan (ada interaksi); 6. mempunyai mekanisme kontrol.⁵⁴

Kemudian Sudikno Mertokusumo mengibaratkan sistem hukum sebagai gambar mozaik, yaitu gambar yang dipotong-potong menjadi bagian-bagian kecil untuk kemudian dihubungkan kembali, sehingga tampak utuh seperti gambar semula. Masing-masing bagian tidak berdiri sendiri lepas hubungannya dengan lain, tetapi kait mengait dengan bagian-bagian lainnya. Tiap bagian tidak mempunyai arti di luar kesatuan itu. Di dalam kesatuan itu tidak dikehendaki adanya konflik atau kontradiksi. Kalau sampai terjadi konflik, maka akan segera diselesaikan oleh dan di dalam sistem itu sendiri.⁵⁵

Hans Kelsen yang merupakan tokoh yang berdiri pada pandangan positivistik mengenai hukum yang terkenal dengan teori hukum murninya, merumuskan bahwa hukum adalah suatu tatanan perbuatan manusia. "Tatanan adalah suatu sistem aturan. Hukum adalah seperangkat peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang dipahami melalui sebuah sistem,⁵⁶

⁵³ Tatang M. Amirin. Op. Cit hlm. 21.

⁵⁴ *Ibid* hlm 22-23

⁵⁵ Sudikno Mertokusumo. 1991. Mengenal Hukum (Suatu Pendahuluan). Yogyakarta: Liberty, hlm. 102-103.

⁵⁶ Hans Kelsen, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung, Nusamedia & Nuansa. hlm 3

Lawrence M. Friedman mengatakan bahwa sistem hukum, ada beberapa komponen unsur hukum, yaitu 1) Sistem hukum mempunyai struktur. Sistem hukum terus berubah, namun bagian-bagian sistem itu berubah dalam kecepatan yang berbeda, dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian tertentu lainnya; 2) Sistem hukum mempunyai substansi, yaitu berupa aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu; 3) Sistem hukum mempunyai komponen budaya hukum, yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum itu sendiri, seperti kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya.⁵⁷

Komponen pertama dari sistem hukum itu adalah struktur hukum. Apa yang dimaksud dengan struktur hukum itu, Lawrence M. Friedman menjelaskan, bahwa: *“... its skeleton or framework, the durable part, which gives a kind of shape and definition to the whole ... The structure of a legal system consists of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind of cases they hear, and how and why); and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members., what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on. Structure, in a way, is a kind of cross section of the legal system? A kind of still photograph, which freezes the action”*⁵⁸

Secara sederhana struktur hukum tersebut berkaitan dengan tatanan kelembagaan dan kinerja kelembagaan beserta dengan aparatnya dalam melaksanakan dan menegakkan hukum, termasuk di dalamnya pola bagaimana hukum itu dilaksanakan dan ditegakkan sesuai dengan aturan formalnya (menyangkut pula kinerja hukum).

⁵⁷ Lawrence M. Friedman, 2001. Hukum Amerika Sebuah Pengantar, Jakarta : PT Tata Nusa, hlm. 7-8.

⁵⁸ Lawrence M. Friedman. 1984. *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton and Co., hlm. 5.

Komponen kedua dari sistem hukum, yaitu substansi hukum, yaitu “... *the actual rules, norm, and behavior patterns of people inside the system*”.⁵⁹ substansi hukum, menyangkut aturan, norma dan pola perilaku manusia yang berada dalam sistem itu, bahkan termasuk asas dan etika, serta putusan pengadilan. Dengan demikian yang disebut komponen substansi hukum disini adalah keseluruhan aturan hukum (termasuk asas hukum dan norma hukum), baik yang tertulis (*law books*) maupun tidak tertulis (*living law*), serta putusan pengadilan yang dipedomani oleh masyarakat dan pemerintah. Substansi hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis tersebut dengan sendirinya harus berakar dan mengakar pada falsafah bangsa Indonesia, yaitu Pancasila, yang berfungsi pula sebagai pedoman, pemandu, atau penuntun bagi pembentukan dan penerapan hukum di Indonesia.

Sementara itu mengenai kultur hukum sebagai komponen ketiga dari sistem hukum, dijelaskan oleh beliau sebagai berikut: “... *people’s attitudes toward law and legal system? Their beliefs, values, ideas, and expectations... The legal culture, in other words, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused. Without legal culture, the legal system is inert? a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea*”.⁶⁰

Lawrence Friedman menjelaskan lebih lanjut bahwa budaya atau kultur hukum merupakan faktor nilai yang menimbulkan perbedaan dalam kehidupan hukum dalam masyarakat, sehingga kultur hukum merupakan sikap-sikap dan nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, baik yang bersifat positif maupun negatif.⁶¹

⁵⁹ *Ibid* hlm 6

⁶⁰ *Ibid*

⁶¹ Esmi Warassih, 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang : PT Suryandaru Utama, hlm. 89

Dari paparan Lawrence M. Friedman tersebut, kultur hukum merupakan suatu hal yang vital di dalam sistem hukum, yaitu suatu “tuntutan”, “permintaan” atau “kebutuhan” yang datanginya dari masyarakat atau pemakai jasa hukum. yang berkaitan dengan ide, sikap, keyakinan, harapan dan opini mengenai hukum. Oleh karena itu budaya hukum masyarakat bisa juga diartikan sebagai nilai-nilai dan sikap serta perilaku anggota masyarakat dalam kehidupan hukum. Budaya hukum masyarakat tercermin oleh perilaku pejabat (eksekutif, legislatif maupun yudikatif), tetapi juga perilaku masyarakat. Kultur hukum atau budaya hukum masyarakat juga dipakai untuk menjelaskan sistem hukum. Misalnya untuk menjelaskan mengapa sistem hukum tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya atau dalam perjalanannya berbeda dari pola aslinya. Budaya hukum masyarakat juga dapat diberikan batasan yang sama dengan kesadaran hukum.⁶²

Namun kesadaran hukum berbeda dengan perasaan hukum. Perasaan hukum merupakan produk penilaian masyarakat secara spontan yang tentu saja bersifat subjektif, sedangkan kesadaran hukum lebih merupakan hasil pemikiran, penalaran, dan argumentasi yang dibuat oleh para ahli, khususnya ahli hukum. Kesadaran hukum adalah abstraksi (para ahli) mengenai perasaan hukum dari para subjek hukum. Dalam konteks pembicaraan tentang sistem hukum, tentu saja yang dimaksud dengan budaya hukum masyarakat ini adalah kesadaran hukum dari subjek-subjek hukum suatu komunitas secara keseluruhan.⁶³

4. Teori Hukum Pembangunan sebagai *Applied Theory*

Berkaitan dengan isu hukum dalam penelitian ini, maka penelitian

⁶² Dardji Darmodihardjo dan Shidarta. 1996. *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 154.

⁶³ J.J. von Schmid, *Het Denken over Staat en Recht in de Tegenwoordige Tijd*”, sebagaimana dikutip dari C.F.G. Sunaryati Hartono. 1976. *Peranan Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Pembaharuan Hukum*. Bandung: Binacipta, hlm. 3

mengemukakan yang relevan yaitu Teori Hukum Pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja.

Mochtar Kusumaatmadja telah mengintrodusir sebuah teori hukum pembangunan yang menurutnya dibangun di atas teori kebudayaan dari Northrop, teori orientasi kebijaksanaan (*policy oriented*) dari Mc. Dougal dan Laswell dan teori hukum pragmatis dari Roscoe Pound.

Menurut Mochtar, hukum merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, juga mencakup lembaga-lembaga (*institutions*) dan proses-proses (*processes*) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah dalam kenyataan.⁶⁴

Di dalam teorinya, Mochtar Kusumaatmadja menyajikan konsep hukum yang erat hubungannya dengan usaha pembaharuan hukum di Indonesia, yakni hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat atau sarana pembaharuan masyarakat. Lahirnya teori hukum pembangunan ini sedikit banyak diilhami oleh teori *law as a tool of social engineering* yang ditulis oleh Roscoe Pound. Hanya saja teori hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat merupakan pengembangan dari teori Roscoe Pound yang di Indonesia jangkauan dan ruang lingkungnya lebih luas, di antaranya:

- a. “lebih menonjol perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum di Indonesia, walaupun jurisprudensi juga memegang peranan, berlainan dengan keadaan di Amerika di mana teori ini dilahirkan, karena di Amerika ditujukan terutama pada peranan pembaharuan daripada keputusan *Supreme Court* sebagai mahkamah tertinggi,
- b. sikap yang menunjukkan kepekaan terhadap kenyataan masyarakat menolak

⁶⁴Mochtar Kusumaatmadja. 2006. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung : PT Alumni. hlm 94

aplikasi mekanistik dari konsepsi *law as a tool of social engineering*,

- c. apabila dalam pengertian hukum termasuk pula hukum internasional kita di Indonesia sebenarnya sudah menjalankan asas hukum sebagai alat pembaharuan jauh sebelum konsepsi ini dirumuskan secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum.”

Pokok-pokok pikiran yang ada pada fungsi hukum dalam pembangunan nasional yang digambarkan “... sebagai sarana pembaharuan masyarakat” atau “... sebagai sarana pembangunan” adalah sebagai berikut:

- a. hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu; dan
- b. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembangunan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.

Dari kedua fungsi tersebut di atas, diharapkan dapat dilakukan oleh hukum bagi proses perubahan, termasuk proses perubahan yang cepat yang biasanya diharapkan oleh masyarakat yang sedang membangun, apabila perubahan itu hendak dilakukan dengan teratur dan tertib, selain fungsinya yang tradisional yakni menjamin adanya kepastian dan ketertiban.

Secara umum, Mochtar Kusumaatmadja juga menyampaikan beberapa masalah pokok dalam hal pembahasan masalah-masalah hukum dan masyarakat yang di antaranya:

- a. Arti dan fungsi hukum dalam masyarakat.

Untuk menjawab permasalahan tersebut dikembalikan pada pertanyaan mengenai apakah tujuan hukum itu. Dalam analisis terakhir, tujuan pokok dari hukum dapat direduksi pada satu hal, yaitu ketertiban (*order*). Selain ketertiban, adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan zamannya. Sedangkan untuk mencapai ketertiban dalam masyarakat, diperlukan adanya kepastian. Tanpa kepastian hukum dan ketertiban masyarakat yang dijelmakan olehnya, manusia tidak mungkin mengembangkan bakat-bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal di dalam masyarakat tempat is hidup;

- b. Hukum sebagai kaidah sosial.

Hal ini tidak berarti bahwa pergaulan antar manusia dalam masyarakat hanya diatur oleh hukum. Kehidupan manusia dalam masyarakat selain dipedomani moral manusia itu sendiri, diatur pula oleh agama, kaidah susila, kesopanan, adat kebiasaan, dan kaidah-kaidah sosial lainnya;

- c. Hukum dan Kekuasaan

Mengingat hukum itu memerlukan upaya paksa bagi penataan ketentuan-ketentuannya, dapat dikatakan bahwa hukum memerlukan kekuatan bagi penegakannya. Tanpa kekuasaan, hukum itu tidak lain akan merupakan kaidah sosial yang berisikan anjuran belaka. Sebaliknya, hukum berbeda dari kaidah sosial lainnya, yang juga mengenal bentuk-bentuk paksaan, dalam hal bahwa kekuasaan memaksa itu sendiri diatur, baik mengenai cara maupun ruang gerak atau pelaksanaannya oleh hukum. Hakikat kekuasaan dalam pelbagai bentuk tetap sama, yaitu kemampuan untuk memaksakan kehendaknya atas pihak lain;

- d. Hukum dan nilai-nilai sosial budaya.

Hal ini tidak dapat lepas dari nilai (*values*) yang berlaku di suatu masyarakat, bahkan hukum itu merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku di dalam masyarakat. Hukum yang baik adalah hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat; dan

- e. Hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat.

Dengan melihat arti dan fungsi hukum secara konservatif dapat dikatakan bahwa hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Akan tetapi, di dalam kondisi masyarakat yang sedang membangun, fungsi hukum tidak cukup hanya untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat saja, melainkan hukum juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat.⁶⁵

5. Teori Hukum Progresif sebagai *Applied Theory*

Berfikir secara progresif, menurut Satjipto Rahardjo⁶⁶ berarti harus berani keluar dari mainstream pemikiran absolutisme hukum, kemudian menempatkan hukum dalam posisi yang relative. Dalam hal ini, hukum harus diletakkan dalam keseluruhan persoalan kemanusiaan. Bekerja berdasarkan pola pikir yang determinan hukum memang perlu, namun itu bukanlah suatu yang mutlak dilakukan manakala para ahli hukum berhadapan dengan suatu masalah yang jika menggunakan logika hukum modern akan menciderai posisi kemanusiaan dan kebenaran. Bekerja berdasarkan pola pikir hukum yang progresif (paradigma hukum progresif), tentu saja berbeda dengan paradigma hukum positivistic-praktis yang selama ini diajarkan di perguruan tinggi. Paradigma hukum progresif melihat faktor utama dalam hukum adalah manusia itu sendiri. Sebaliknya paradigma hukum positivistic meyakini kebenaran hukum di atas

⁶⁵Satjipto Rahardjo. 1986. *Ilmu Hukum*. Bandung : Alumni. hlm 89

⁶⁶Satjipto Rahardjo, 2006. *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia, Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm. 9

manusia. Manusia boleh dimarjinalkan asal hukum tetap tegak. Sebaliknya paradigma hukum progresif berfikir bahwa justru hukum boleh dimarjinalkan untuk mendukung eksistensialitas kemanusiaan, kebenaran dan keadilan. Agenda utama dari paradigma hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai sentralitas utama dari seluruh perbincangan tentang hukum. Penerimaan faktor manusia di pusat pembicaraan hukum tersebut membawa kita untuk mempedulikan faktor perilaku (*behavior, experience*) manusia.

Dalam bahasa Oliver W.Holmes, ketika logika peraturan dapat disempurnakan dengan logika pengalaman. apabila dalam filosofi paradigma hukum praktis posisi manusia adalah untuk hukum dan logika hukum, sehingga manusia dipaksa untuk dimasukkan ke dalam hukum, maka sebaliknya filosofi dalam paradigma hukum progresif adalah hukum untuk manusia. Apabila faktor kemanusiaan yang ada didalamnya termasuk juga kebenaran dan keadilan telah menjadi titik pembahasan hukum, maka faktor etika dan moralitas secara otomatis akan ikut terseret masuk ke dalamnya. Membicarakan kebenaran, keadilan dan kemanusiaan tidak bisa dilepaskan dari membicarakan etika dan moralitas. Jadi, dengan tegas paradigma hukum progresif menolak pendapat yang memisahkan hukum dari faktor kemanusiaan dan moralitas. Disinilah letak pembebasan dan pencerahan yang dilakukan oleh paradigma hukum progresif. Hukum progresif mengingatkan, bahwa dinamika hukum tidak kunjung berhenti, oleh karena hukum terus menerus berada pada status membangun diri, dengan demikian terjadinya perubahan social dengan didukung oleh *social engineering by law* yang terencana akan mewujudkan apa yang menjadi tujuan hukum progresif yaitu kesejahteraan dan kebahagiaan manusia.

Untuk itu, perlu mendapat kehidupan hukum yang berada. Dalam hal ini, menurut Muladi, dibutuhkan predisposisi sebagai berikut :

- a. Menegakkan *Rule of Law*. Untuk menegakkan *Rule of Law*, ada empat hal yang harus dipenuhi yaitu: *Government is under the law, adanya independence of jurisdiction, access to the court of law dan general acquial in certain application and same meaning* .
- b. Democracy, Prinsip-prinsip dasar demokrasi yaitu; *constitutional, chek and balance, freedom of media, judicial independence of precident, control to civil to military, protection to minority*.⁶⁷

Kedua hal ini, adalah menjadi bagian dari prinsip-prinsip dari hukum progresif, dimana hukum bukan sebagai raja, tetapi alat untuk menjabarkan kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia, hukum bukan sebagai tehnologi yang tak bernurani melainkan suatu institusi yang bermoral kemanusiaan. Pembahasan hukum tidak menyumbat pintu bagi issue manusia dan kemanusiaan. Oleh karena itu masalah manusia dan kemanusiaan akan terus menyertai dan ikut mengalir mnemasuki hukum. Maka hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk mengabdikan dan melestarikan manusia dengan segala perbincangan tentang kebenaran dan keadilan di dalamnya. Kontribusi terbesar dari paradigma hukum progresif adalah menjadikan para ahli hukum untuk menjadi sosok manusia sebenar-benar manusia, bukan manusia sebagai robot/*computer* yang berisi *software* hukum.

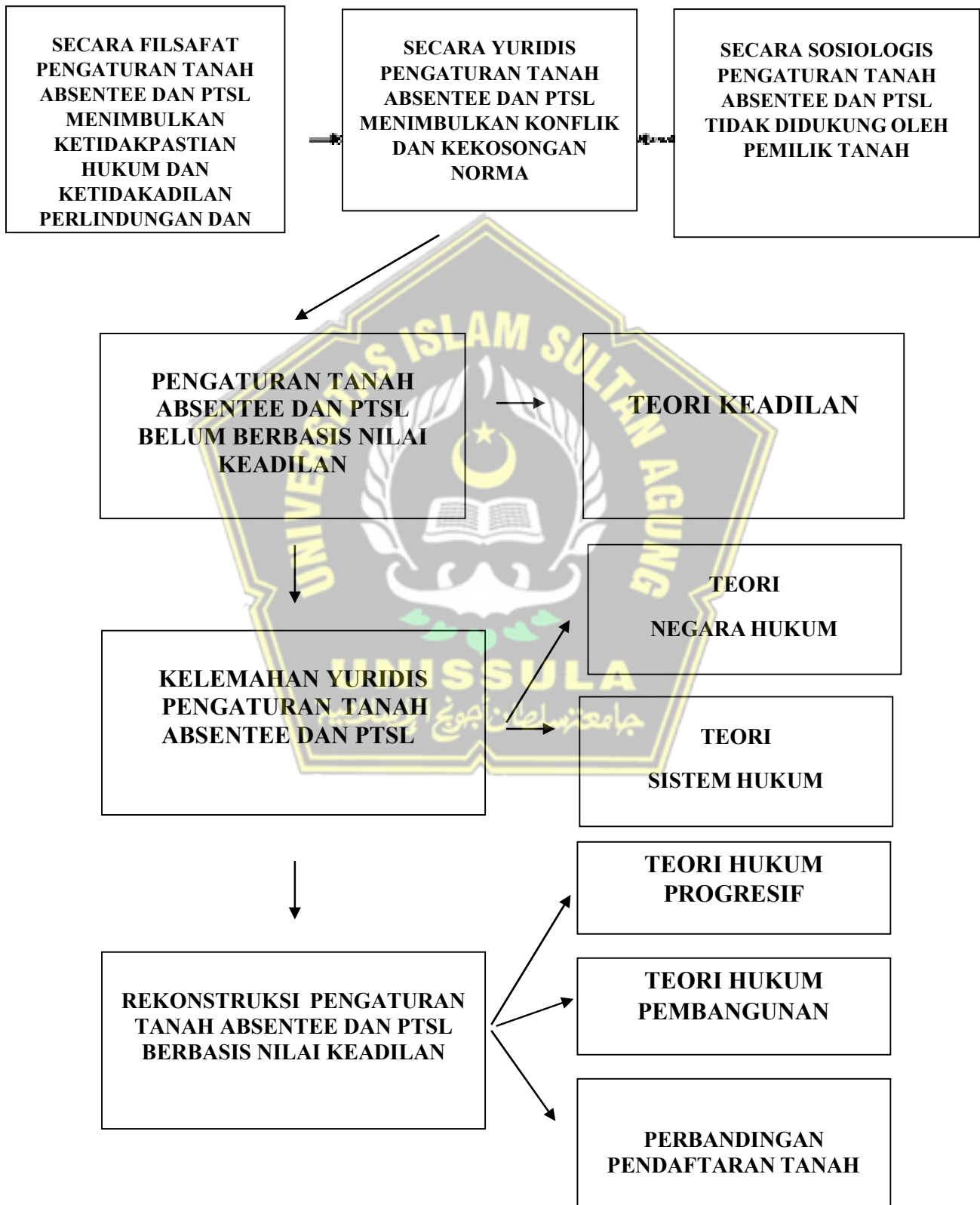
G. Kerangka Pemikiran

Dari uraian di atas maka kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat di gambarkan dalam bagan sebagai berikut :

⁶⁷ Muladi, dalam Mukhidin. *Hukum Progresif Sebagai Solusi Hukum Yang Mensejahterakan Masyarakat*. Jurnal Unissula Semarang. hlm 282

PERMASALAHAN DAN
KERANGKA TEORITIS
DALAM DISERTASI

RAGAAAN ALUR BERPIKIR DISERTASI



H. Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto, metodologi penelitian hukum adalah “suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.”⁶⁸

Dengan demikian metode penelitian dapat diartikan suatu sarana yang penting guna menemukan, mengembangkan serta menguji kebenaran suatu pengetahuan. Menurut Soerjono Soekanto metodologi merupakan unsur mutlak harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.⁶⁹

1. Paradigma Penelitian

Sebagai kegiatan pencarian kebenaran yang dilakukan ilmuawan, pencarian suatu kebenaran memerlukan seperangkat keyakinan mendasar yang berfungsi memandu dalam mengungkapkan kebenaran.⁷⁰ Seperangkat keyakinan mendasar yang memandu atau mengarahkan dalam mengungkapkan kebenaran inilah yang secara konseptual dinamakan paradigma.⁷¹

Dengan demikian paradigma dalam penelitian berperan sebagai *research guidance* dengan *model and solution matriks* yang menunjukkan peneliti dalam melaksanakan penelitian. Paradigma merupakan salah satu unsur yang menjadi

⁶⁸ Soerjono Soekanto, 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press. hlm 43

⁶⁹ *Ibid* hlm 7

⁷⁰ Lexy J. Moleong, 1996. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya. hlm 30

⁷¹ Liek Wilardjo, 1990, *Realita dan Desiderata*, Yogyakarta : Duta Wacana University Press hlm. 134.

landasan teori, jika paradigma diubah, maka akan terjadi perubahan kepercayaan bagi para ilmuan ke paradigma alternatif.⁷²

Thomas Khun mengkonsepkan paradigma sebagai cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan sesuatu masalah, yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada suatu saat tertentu.⁷³ Paradigma merupakan konsep dasar yang dianut masyarakat ilmuwan.⁷⁴

Secara umum Guba, yang menyetujui konsepsi Thomas Khun menyatakan, paradigma sebagai seperangkat keyakinan mendasar yang memandu tindakan, baik tindakan keseharian maupun dalam penyelidikan ilmiah.⁷⁵

Paradigma penelitian yang digunakan penelitian ini adalah paradigma *constructivism* atau lebih tepat *Legal Constructivism* dari E.G. Guba dan Y.S. Lincoln. Paradigma ini tergolong dalam kelompok paradigma non-positivistik.

Paradigma *constructivism* memandang realitas sebagai konstruksi mental/intelektualitas manusia yang bersifat relatif, majemuk dan beragam. Sedangkan bentuk dan isi berpulang pada penganut/pemegang, dapat berubah menjadi lebih *informed* dan atau *sophisticated, humanis*.

Penelitian ini menggunakan paradigma *constructivism* dengan pertimbangan untuk mengkaji realitas tidak adanya keadilan dalam pengaturan larangan tanah absentee dan adanya masalah hukum dalam pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

⁷² Teguh Prasetyo, dan Abdul Halim, 2007 *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum*, Jogjakarta; Pustaka Pelajar. hlm.75.

⁷³ Djam'an Satori dan Aan Komariah, 2009, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : Alfabeta, hlm. 9-10.

⁷⁴ Jujun S. Suriasumantri, 2009, *Filsafat Ilmu sebuah Pengantar Populer*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, hlm. 103.

⁷⁵ Agus Salim, 2006, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial Buku Sumber untuk Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta : Tiara Wacana, hlm. 63.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan disertasi ini adalah *Social legal research* atau *penelitian yuridis sosiologis*.⁷⁶ Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, metode pendekatan yuridis sosiologis merupakan salah satu jenis penelitian hukum yang menganalisis dan mengkaji bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Penelitian hukum sosiologis atau empiris ini menjelaskan bahwa penelitian hukum tersebut dilakukan dengan cara meneliti data primer.⁷⁷

Sedangkan menurut Ronny Hanitijo Soemitro mengartikan yuridis sosiologis sebagai penelitian yang mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan masyarakat yang memola.⁷⁸

3. Sifat Penelitian

Adapun sifat dalam penelitian ini adalah preskriptif yaitu suatu penelitian yang menggambarkan keadaan dan memberikan saran terkait pengaturan larangan tanah absentee dan pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang belum berbasis keadilan.

4. Pendekatan Penelitian

a. Pendekatan Yuridis Sosiologis (*Social Legal Approach*)

Pendekatan yuridis sosiologis atau *sociolegal research*⁷⁹ adalah penelitian yang menggunakan data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian

⁷⁶Soetandyo Wignjosoebroto, 2002. *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta : HUMA

⁷⁷Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Op. Cit* hlm. 14

⁷⁸Ronny Hanitijo Soemitro. 1982. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta : Ghalia Indonesia. hlm 17

⁷⁹J. Supranto. 2003. *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*. Bandung : Rineka Cipta. hlm 3

dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan, meneliti efektivitas suatu undang-undang dan penelitian yang ingin mencari hubungan (korelasi) antara berbagai gejala atau variabel sebagai alat pengumpul datanya terdiri dari studi dokumen, pengamatan (observasi), dan wawancara (*interview*)⁸⁰

b. Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*)

Pendekatan yang dilakukan dengan cara menelusuri atau membahas konsep-konsep, doktrin-doktrin atau pendapat ahli atau pakar mengenai larangan tanah absentee dan pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Sebagaimana dikemukakan oleh B. Arif Sidharta⁸¹, bahwa dengan penelusuran atau membahas konsep, dalam hal ini adalah mengenai pengaturan larangan tanah absentee dan pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, dihubungkan dengan kausalitas memuat proposisi yang satu, sebagai alasan adanya ketidakadilan dalam larangan tanah absentee dan pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Isu hukum tentang masalah tersebut dianalisis dipikirkan untuk menerangkan makna yang bersifat substantif yang kemudian memberikan rekomendasi sebagai ujung dari analisis atau pembahasannya.

⁸⁰Amiruddin dan Asikin Zainal, H, 2012. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada Jakarta, hlm 37.

⁸¹ Bernard Arief Sidharta. 1999. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah penelitian tentang fundasi kefilosofatan dan sifat keilmuan Ilmu Hukum sebagai landasan pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, hlm. 45.

c. **Pendekatan Perbandingan (*Comparasi Approach*)**

Dalam pendekatan komparasi ini, peneliti melakukan perbandingan konsep pendaftaran dengan Australia, Malaysia, Inggris dan Kanada. Di Australia, sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem publikasi positif yang dikenal dengan nama sistem Torrens, yang diatur dalam *Land Titles Act 1925*.

Di Malaysia, sistem pendaftaran tanah diatur di dalam *National Land Code*. Penerapan sistem publikasi positif dalam sistem pendaftaran tanah telah diberlakukan sejak tahun 1965. Namun demikian, di dalam penerapan sistem pendaftaran tanah publikasi positif, Malaysia juga menerapkan prinsip-prinsip hukum Islam dan hukum adat.

Di Inggris berlaku konsep bahwa semua tanah adalah milik raja dan tidak ada orang lain yang memiliki tanah. Walaupun bersifat feodal, masyarakat sangat puas dengan pelayanan pendaftaran tanah yang diterima pada hari tersebut selesai dalam waktu 12 hari dan sebagian lainnya selesai pada hari yang sama sejak diterimanya pendaftaran.

Sedangkan di Kanada, sistem pendaftaran tanahnya didasarkan pada *Indian Land Register* yang dibuat dibawah *Indian Act*. Sistem pendaftaran tanah di Kanada menggabungkan sistem informal dan hukum adat kepemilikan tanah. Sehingga, urusan penyelesaian sengketa tanah harus sesuai dengan adat istiadat atau budaya setempat. Di samping itu, pencatatan pendaftaran tanah di Kanada harus berisi tentang sertifikat kepemilikan tanah, surat keterangan pekerjaan, dan transaksi-transaksi lainnya (Pasal 21 *Indian Act*). Saat ini, sistem pendaftaran tanah di Kanada telah menggunakan sistem online yang disebut sebagai *Indian Land Registry System (ILRS)*

5. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang berasal dari lapangan atau langsung didapatkan dari nara sumber atau responden terkait dengan larangan tanah absentee dan pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

b. Data Sekunder

Data yang berasal dari studi kepustakaan, berupa literature yang terkait larangan tanah absentee dan pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

- 1) Bahan Hukum Primer, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang mengikat terkait tanah absentee dan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
 - a) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelola Sumber Daya Alam
 - c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana diubah dan ditambah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

- f) Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah
- g) Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia
- h) Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- i) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian
- j) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
- k) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- l) Petunjuk Teknis Nomor 1/Juknis-100.HK.02.01/1/2022 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

- 2) Bahan Hukum Sekunder, adalah buku, jurnal, artikel, hasil laporan penelitian, hasil seminar/ lokakarya/ simposium terkait dengan tanah absentee dan pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- 3) Bahan Hukum Tertier, adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder seperti kamus Bahasa, kamus hukum dan ensiklopedia tentang tanah absentee dan pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

6. Metode Pengumpulan Data

Dalam mendapatkan dan mengumpulkan data primer dilakukan teknik wawancara dan observasi. Wawancara dilakukan terhadap pihak-pihak atau orang-orang yang dianggap kompeten terkait tanah absentee dan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Sedangkan untuk mendapatkan data sekunder atau bahan hukum, didapatkan dan dikumpulkan melalui sistem kartu (*card system*) yaitu mencari bahan hukum yang sesuai dan relevan tentang tanah absentee dan pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

7. Metode Analisis Data

Data yang terkumpul dari berbagai sumber yang relevan dianalisis secara kualitatif, dengan menggunakan penalaran deduktif induktif. Hal ini merupakan

hukum-hukum yang dijadikan landasan dan dan kaidah umum, kemudian disimpulkan apakah sesuai atau tidak sesuai.⁸²

Dalam menganalisis data hukum, diterapkan teknik analisis isi secara kualitatif. Metode data dilakukan dengan mendeskripsikan bahan-bahan tersebut secara jelas dan mengambil isinya dengan menggunakan *content analysis*. Kemudian melakukan bongkar pasang dan menata kembali secara sistematis bahan-bahan yang telah terkumpul sebelumnya dengan menggambarkan satu kesatuan yang utuh.⁸³

I. Originalitas Penelitian

Berdasarkan sepengetahuan penulis terhadap hasil-hasil penelitian yang sudah ada, bahwa tidak ada penelitian yang berkaitan persis dengan judul yang penulis angkat mengenai : REKONSTRUKSI PENGATURAN PENDAFTARAN TANAH ABSENTEE MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) YANG BERBASIS KEADILAN. Namun terdapat beberapa disertasi dan hasil kajian penelitian yang dapat ditelusuri terdapat kaitan dengan topik penelitian ini, yaitu :

No	Nama Peneliti, Tahun, Judul Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Fokus Penelitian Sekarang
1	Nurhayati Desy Dwi Hartanti, 2020 Rekonstruksi Regulasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berbasis Nilai Keadilan. Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang	1. Pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap PTSL di kabupaten kendal belum berkeadila 2. Kelemahan-kelemahan regulasi pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap	Disertasi ini memfokuskan rekonstruksi pengaturan tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

⁸² Ibid

⁸³ Ibid

		(PTSL saat ini di kabupaten kendal 3. Rekonstruksi pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) berbasis nilai keadilan	
2	<p>Liong 2022</p> <p>Hakikat Pemeliharaan Data Pendaftaran Hak Atas Tanah berbasis Elektronik Terintegrasi</p> <p>Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar</p>	<p>1) Hakikat pendaftaran tanah terintegrasi sistem elektronik dimaksudkan untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum pemegang sertipikat hak atas tanah, menjamin keakuratan data dalam sertipikat, memberi akses yang lebih mudah dalam pendaftaran hak atas tanah, dan tertib administrasi,</p> <p>(2) Kedudukan hukum sertipikat elektronik terintegrasi memberikan legalitas hukum yang akurat terhadap data dalam sertipikat dan keakuratan data dalam pangkalan data sehingga mempunyai kedudukan sebnagai alat bukti yang mutlak.</p> <p>(3). Konsep ideal pendaftaran tanah terintegrasi sistem elektronik dimaksudkan untuk menciptakan pelayanan yang prima dalam pendaftaran pemeliharaan data, menjamin validitas dan keakuratan data yang tercantum dalam sertipikat tanah sesuai dengan warkah yang</p>	<p>Disertasi ini memfokuskan rekonstruksi pengaturan tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)</p>

		tersimpan pada Kantor Pertanahan dan yang tertera dalam Pangkalan Data. Dengan demikian maka pendaftaran tanah sistem elektronik terintegrasi diarahkan kepada konsep publikasi positif (stelsel positif), dimana negara menjamin kebenaran informasi dan data yang tercantum pada sertifikat hak atas tanah dan mengganti kerugian salah satu pihak apabila terjadi kasus pertanahan	
3	<p>Musriadi (2021)</p> <p>Pengaturan Pendaftaran Tanah Negara Untuk Mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan Di Indonesia.</p> <p>Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Andalas Padang</p>	<p>Pengaturan pendaftaran tanah negara hasil pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum masih belum memadai dan tidak konsisten antar rezim hukum. Hal ini terlihat disaat sebelum dan sesudah lahirnya UU Nomor 2 Tahun 2012 mengenai kewajiban mendaftarkan tanah negara hasil pengadaan tanah tersebut. Selain itu, terdapat pula perbedaan pengaturan pendaftaran tanah Negara, dari sisi hukum agraria terdapat dikotomi pendaftaran tanah antara public domein dan privat domein, sementara dari sisi hukum akuntansi justru sebaliknya. Kedua, pengaturan pendaftaran tanah negara yang berasal dari penertiban tanah</p>	<p>Disertasi ini memfokuskan rekonstruksi pengaturan tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)</p>

		<p>terlantar dan tanah negara bekas tanah hak yang sudah berakhir, belum dapat diterapkan secara optimal, karena belum jelasnya konsep operasional mengenai —dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya” dan —sepanjang bangunan, tanaman dan benda-benda di atasnya masih diperlukan. Padahal indikator-indikator ini sangat menentukan dalam hal pemutusan hubungan hukum keperdataan kepada bekas pemegang hak, apakah harus diberikan ganti rugi atau tidak. Ketiga, pengaturan pendaftaran tanah negara lainya, meliputi kawasan hutan dan kawasan tertentu, kawasan sempadan pantai, danau, sungai, pulau-pulau kecil, melibatkan berbagai rezim hukum yang masih disharmoni, sehingga diperlukan pengaturan lebih lanjut dalam rangka mewujudkan tertib administrasi pertanahan.</p>	
--	--	---	--

J. Sistematika Penulisan Disertasi

Sistematika penulisan disertasi dengan judul : “Rekonstruksi Pendaftaran Tanah Absentee Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Yang Berbasis Keadilan” ini disusun dalam VI (enam) Bab yang merupakan satu kesatuan yang utuh.

BAB I merupakan bab pendahuluan, yang berisi latar belakang masalah yaitu menguraikan adanya problematika filosofis, yuridis, dan sosiologis, sehingga muncul isu hukum yang layak untuk dikaji, dari latar belakang masalah dihasilkan rumusan masalah, kemudian Bab ini juga ditentukan tujuan dan kegunaan dilakukannya penelitian ini. Selanjutnya diuraikan kerangka konseptual, kerangka teoritik dan kerangka pemikiran dalam bab ini. Selain itu diuraikan pula metode penelitian, origaniltas penelitian dan sistematika penulisan disertasi.

Bab II merupakan Tinjauan Pustaka yang berisi konsep landreform di Indonesia, konsep tanah absentee sebagai obyek landreform, konsep pendaftaran tanah konsep Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan Kepemilikan, Pemanfaatan dan Pendaftaran Tanah Berdasarkan Syariat Islam

Pada Bab III berisi analisis terhadap pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) belum berkeadilan, yang analisisnya terdiri dari : Kewenangan Pengawasan Terhadap Tanah Absentee, Regulasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, dan Regulasi Pendaftaran Tanah Absentee yang belum Berkeadilan.

Pada Bab IV berisi analisis kelemahan-kelemahan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) saat ini, yang analisisnya terdiri dari : Kelemahan Substansi Hukum Pendaftaran Tanah Absentee Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Kelemahan Struktur Hukum Pelaksana Pendaftaran Tanah Absentee Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan Kelemahan Kultur Hukum Pendaftaran Tanah Absentee Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Pada Bab V berisi rekonstruksi pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berbasis nilai keadilan, yang analisisnya

terdiri dari : Pengaturan Pendaftaran Tanah di Ausralia, Malaysia, Inggris dan Kanada, Rekonstruksi Nilai Keadilan dalam Pengaturan Pendaftaran Tanah Absentee Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, dan Rekonstruksi Norma Pendaftaran Tanah Absentee Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap agar Berkeadilan

Pada Bab VI merupakan bab Penutup, yang berisi kesimpulan dan saran atau rekomendasi dari hasil penelitian terkait isu hukum yang dirumuskan dalam disertasi ini, dan ditutup bab ini dengan implikasi kajian yang terdiri implikasi teoritis dan implikasi praktis.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Landreform di Indonesia

1. Pengertian Landreform

Tanah memiliki hubungan yang abadi dengan manusia. Pengaturan tentang penguasaan pemilikan tanah telah disadari dan dijalankan sejak berabad-abad lamanya oleh negara-negara di dunia. Perombakan atau pembaruan struktur keagrariaan terutama tanah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat terutama rakyat tani yang semula tidak memiliki lahan olahan/garapan untuk memiliki tanah. Sehingga dapat dikatakan bahwa negara yang ingin maju harus mengadakan landreform.

Landreform berasal dari kata-kata dalam bahasa Inggris yang terdiri dari kata “*Land*” dan “*Reform*”. *Land* artinya tanah, sedangkan *Reform* artinya perubahan dasar atau perombakan untuk membentuk/ membangun/menata kembali struktur pertanian. Jadi arti Landreform adalah perombakan struktur pertanian lama dan pembangunan struktur pertanian lama menuju struktur pertanian baru.⁸⁴

Pelaksanaan landreform merupakan kebutuhan dan keharusan yang tidak dapat dihindari guna mewujudkan keadilan sosial dan demi pemanfaatan sebesar-besarnya dari tanah untuk kemakmuran bersama. Dengan demikian pelaksanaan landreform dapat diartikan membantu mewujudkan tujuan nasional negara kita yaitu masyarakat yang adil dan makmur.

⁸⁴ I Nyoman Budi Jaya, 1989. *Tinjauan Yuridis tentang Restribusi Tanah Pertanian Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform*, Yogyakarta : Liberty, hlm 9.

2. Dasar Hukum Landreform

Sebagai pelaksanaan dari Pasal 17 UUPA yang mengatur tentang batas minimum dan maksimum penguasaan dan pemilikan hak atas tanah, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No.56 Tahun 1960 pada tanggal 29 Desember 1960 dan mulai berlaku tanggal 1 Januari 1960. Perpu No. 56/1960 ini kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang No.56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. UU No. 56 Tahun 1960 merupakan Undang-undang landreform di Indonesia, yang mengatur tiga masalah didalamnya yaitu :

- a. Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian
- b. Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah itu menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil
- c. Soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.

3. Tujuan dan Obyek Landreform

Tujuan Landreform di Indonesia dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu tujuan secara umum dan tujuan secara khusus. Secara umum landreform bertujuan : Untuk mempertinggi taraf hidup dan penghasilan petani penggarap, sebagai landasan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Secara khusus : berdasarkan tujuan secara umum di atas, maka landreform di Indonesia diarahkan agar dapat mencapai 3 (tiga) aspek sekaligus, yaitu :

a. Tujuan Sosial Ekonomis

- 1) Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada hak milik.

- 2) Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat

b. Tujuan Sosial Politis

- 1) Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas
- 2) Mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil

c. Tujuan Mental Psikologis

- 1) Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah
- 2) Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya.⁸⁵

Sedangkan tanah-tanah yang menjadi obyek landreform yang akan didistribusikan pada petani penggarap menurut ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, meliputi :

- 1) Tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960
- 2) Tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah kecamatan letak tanahnya atau karena pemilikan tanah absentee/guntai menyebabkan:
 - a. Penguasaan tanah yang tidak ekonomis
 - b. Menimbulkan sistem penghisapan
 - c. Ditelantarkan

⁸⁵ *Ibid.* hlm : 11

- 3) Tanah-tanah swaprajan bekas swapraja yang dengan berlakunya ketentuan UUPA menjadi hapus dan beralih kepada Negara.
- 4) Tanah-tanah lain yang langsung dikuasai oleh Negaramisalnya bekas tanah partikelir, tanah-tanah dengan Hak Guna Usaha yang telah berakhir waktunya, dihentikan atau dibatalkan
- 5) Tanah-tanah lain, tidak termasuk di dalamnya tanah-tanah wakaf dan tanah-tanah untuk peribadatan.⁸⁶

Tanah-tanah obyek landreform sebelum dibagi-bagikan kepada petani penggarap, terlebih dahulu dinyatakan sebagai tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara

4. Program Landreform

Program Landreform meliputi :

- a) Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah
- b) Larangan pemilikan tanah secara absentee/guntai
- c) Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan absentee/guntai, tanah-tanah bekas Swapraja dan tanah-tanah Negara
- d) Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan
- e) Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian
- f) Penetapan luas minimum pemilik tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.⁸⁷

⁸⁶ *Ibid.* hlm : 63

⁸⁷ Boedi Harsono, 1999. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Jakarta : Djambatan, hlm. 353

B. Konsep Tanah Absentee Sebagai Obyek Landreform

1. Pengertian Tanah Absentee dan Pengaturannya

Kata *absentee* berasal dari kata latin “*absentee*” atau “*absentis*”, yang berarti tidak hadir. Dalam kamus Bahasa Inggris karangan John M. Echlos dan Hasan Sadily, *Absentee* adalah yang tidak ada atau tidak hadir di tempatnya, atau landlord yaitu pemilik tanah bukan penduduk daerah itu, tuan tanah yang bertempat tinggal di lain tempat.⁸⁸

Tanah absentee yaitu tanah yang letaknya diluar daerah tempat tinggal yang mempunyai tanah tersebut⁸⁹ Dengan kata lain tanah absentee adalah tanah yang letaknya berjauhan dengan pemiliknya.

Pemilikan tanah pertanian secara absentee atau di dalam bahasa Sunda : “*Guntai*” yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar tempat tinggal yang empunya.⁹⁰

Sedangkan tanah pertanian yaitu tanah selain untuk perumahan dan perusahaan yang menjadi hak seseorang yang meliputi sawah dan tanah kering. Sedangkan katagori tanah sawah adalah sawah beririgasi maupun sawah tadah hujan, sedangkan tanah kering adalah bukan sawah, tapi termasuk juga tambak, empang untuk perikanan, namun pada hakekatnya tidak kering.⁹¹

Menurut Dinalara Dermawati, lahan pertanian Sebagian besar berada di desa, sedangkan pemilik tanah sebagian besar tinggal di kota. Orang yang tinggal di kota memiliki tanah di desa, yang tentu saja tidak sesuai dengan prinsip petani dalam mengolah tanah. Orang yang tinggal di kota jelas bukan petani. Ketiadaan/kepemilikan

⁸⁸ John M. Echols dan Hasan Sadily, 1996. *Kamus Inggris-Indonesia*, Jakarta : Gramedia, hlm : 3

⁸⁹ Boedie Harsono, *Op. Cit* hal. 384.

⁹⁰ Effendi Perangin, 1986. *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum* Jakarta : CV. Rajawali. hlm :122

⁹¹ John Salindeho, 1993. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Jakarta : Sinar Grafika. hlm: 235

lahan pertanian dimaksudkan agar masyarakat pertanian di pedesaan dapat menikmati sebagian besar hasil pengembangan lahan yang tidak dapat dinikmati oleh penduduk perkotaan.⁹²

Menurut Jonh Salindeho, tanah pertanian adalah tanah yang bukan rumah dan tempat usaha, melainkan hak perseorangan, termasuk sawah dan lahan kering. Ruang lingkup persawahan meliputi sawah beririgasi dan sawah tadah hujan, sedangkan lahan gersang bukan sawah melainkan meliputi tambak dan tambak untuk menyambung, tetapi pada hakekatnya bukan lahan gersang.

Dengan demikian, terdapat beberapa esensi yang merupakan ketentuan dari absentee, antara lain :

- 1) Tanah-tanah pertanian wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif.
- 2) Pemilik tanah pertanian wajib bertempat tinggal di Kecamatan tempat letak tanahnya.
- 3) Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar Kecamatan tempat letak tanahnya, wajib mengalihkan hak atas tanahnya atau pindah ke Kecamatan letak tanah tersebut.
- 4) Dilarang memindahkan atau mengalihkan hak atas tanah pertanian kepada orang atau badan hukum yang bertempat tinggal atau berkedudukan di luar Kecamatan tempat letak tanahnya.⁹³

Pada umumnya tanah-tanah pertanian letaknya adalah di desa, sedang mereka yang memiliki tanah secara absentee/guntai umumnya bertempat tinggal di kota. Orang yang tinggal di kota memiliki tanah pertanian di desa tentunya tidak sejalan dengan prinsip tanah pertanian untuk petani. Orang yang tinggal di kota sudah jelas bukan

⁹² Dinalara Dermawati Butarbutar, *Mengatasi Kepemilikan Tanah Absentee/Guntai*, Pakuan Law Review Volume 1, Nomor 2, Jakarta, 2015, hlm 9

⁹³ Parlindungan, *landrefrom di Indonesia*, hal. 123

termasuk kategori petani. Tujuan melarang pemilikan tanah pertanian secara *absentee*/guntai adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusaha tanah pertanian sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat petani yang tinggal dipedesaan, bukan dinikmati oleh orang kota yang tidak tinggal di desa.

Tujuan adanya larangan pemilikan tanah secara '*absentee*' ini adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusaha tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil. Pemilikan tanah pertanian secara *absentee*/guntai ini, menimbulkan penggarapan yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya, juga dapat menimbulkan sistem-sistem penghisapan. Ini berarti bahwa para petani penggarap tanah milik orang lain dengan sepenuh tenaganya, tanggung jawabnya dan segala risikonya, tetapi hanya menerima sebagian dari hasil yang dikelolanya. Di sisi lain, pemilik tanah yang berada jauh dari letak tanah dan tidak mengerjakan tanahnya tanpa menanggung segala resiko dan tanpa mengeluarkan keringatnya akan mendapatkan bagian lebih besar dari hasil tanahnya. Sehingga hal itu tidak sesuai dengan tujuan landreform yang diselenggarakan di Indonesia yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah dan sebagai landasan atau persyaratan untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.⁹⁴

Secara yuridis larangan pemilikan tanah secara *absentee* berpangkal pada dasar hukum yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA, yaitu sebagai berikut :

⁹⁴ Effendi Perangin. *Loc Cit*

“Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.

Dalam Pasal 10 UUPA telah dikemukakan bahwa yang mempunyai tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, sehingga kemudian diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara apa yang disebut *absentee/guntai* yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar wilayah kecamatan tempat tinggal pemilik tanah.

Pada pokoknya dilarang memiliki tanah di luar kecamatan tempat letaknya tanahnya. Larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak tempat pemilik itu dan tanahnya, masih memungkinkannya untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.

Mengingat bahwa tujuan ketentuan Pasal 10 UUPA ini adalah menyangkut kepentingan umum, maka secara yuridis ketentuan dalam pasal ini termasuk ketentuan-ketentuan hukum yang memaksa atau “*Dwingend Recht*”.

Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 menentukan sebagai berikut :

Ayat (1) Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan letak tempat tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.

Ayat (2) Kewajiban dalam ayat (1) tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien.

Ayat (3) Dengan tidak mengurangi ketentuan pada ayat (2) pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya ke luar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.

Ayat (4) Ketentuan ayat (1) dan (3) tidak berlaku bagi mereka yang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima Menteri Agraria. Bagi pegawai Negeri dan Pejabat Militer dan menjalankan tugas Negara, perkecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut UU No. 56 Tahun 1960

Ayat (5) Jika kewajiban pada ayat (1) dan (3) tidak dipenuhi maka tanah yang bersangkutan diambil oleh Pemerintah.

Dari ketentuan diatas, terdapat pengecualian dari larangan pemilikan Tanah Absentee/Guntai yaitu :

- a.mereka yang menjalankan tugas Negara
- b.mereka yang sedang menunaikan kewajiban agama
- c.mereka yang mempunyai alasan khusus yang dapat diterima oleh Menteri Agraria.

Pengecualian pemilikan tanah pertanian secara guntai sampai $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum untuk Daerah Tingkat II (sekarang Kabupaten/Kota) yang bersangkutan, diberikan kepada :

- a. Pensiunan Pegawai Negeri
- b. Janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri.

Dengan adanya pengecualian tersebut seorang pegawai negeri dalam waktu 2 tahun menjelang pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara absentee sampai batas 2/5 luas maksimum untuk Daerah Kabupaten/Kota letak tanah yang bersangkutan. Di dalam pengecualian ini termasuk pula pemilikan oleh istri dan anak yang masih menjadi tanggungannya. Tetapi sewaktu-waktu seorang pegawai negeri atau yang dipersamakan dengan mereka berhenti menjalankan tugas Negara, misalnya mendapat pensiun, maka ia wajib memenuhi ketentuan tersebut dalam waktu satu tahun terhitung sejak mengakhiri tugasnya. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria jika ada alasan yang wajar.

Pengecualian bagi pensiunan pegawai negeri diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri. Yang mengatur bahwa ketentuan-ketentuan pengecualian mengenai pemilikan tanah pertanian yang berlaku bagi pegawai negeri diberlakukan juga bagi para pensiunan pegawai negeri. Pemilikan tersebut boleh diteruskan setelah pensiun, sekiranya kemudian ia berpindah tempat tinggal ke kecamatan letak tanah yang bersangkutan, dengan sendirinya pemilikan tersebut dapat ditambah hingga seluas batas maksimum.

Selanjutnya Pasal 3d Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 menentukan :

“Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kecamatan di mana ia bertempat tinggal”.

Dengan demikian, terdapat beberapa esensi yang merupakan ketentuan dari *absentee*, antara lain :

1. Tanah-tanah pertanian wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif.
2. Pemilik tanah pertanian wajib bertempat tinggal di Kecamatan tempat letak tanahnya.
3. Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar Kecamatan tempat letak tanahnya, wajib mengalihkan hak atas tanahnya atau pindah ke Kecamatan letak tanah tersebut.
4. Dilarang memindahkan atau mengalihkan hak atas tanah pertanian kepada orang atau badan hukum yang bertempat tinggal atau berkedudukan di luar Kecamatan tempat letak tanahnya.
5. Larangan pemilikan tanah secara *absentee* hanya mengenai tanah pertanian.

Pengecualian terhadap ketentuan penguasaan dan pemilikan tanah secara *absentee*, bahwa “Pemilik tanah yang bertempat tinggal di Kecamatan yang berbatasan dengan Kecamatan tempat letak tanahnya, asalkan masih memungkinkan tanah pertanian itu dikerjakan secara efisien” (Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964).

Dalam praktik adalah bahwa ada sebidang tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang dalam kenyataannya sudah tidak dikuasainya lagi karena telah beralih secara diam-diam ke tangan orang lain yang berdomisili di luar kecamatan letak tanah

tersebut. Penguasaan tanah secara absentee/guntai ini pada umumnya diketahui oleh masyarakat sekitar.⁹⁵

Hal itu dapat terjadi melalui dua cara, yakni dengan cara memiliki KTP ganda yang memungkinkan seseorang menyelundupi ketentuan tentang tanah absentee/guntai ini melalui upaya pemindahan hak terselubung yang dikenal dengan cara pemberian kuasa mutlak. Melalui kuasa mutlak, maka pemberi kuasa (sebenarnya penjual) memberikan kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada penerima kuasa (sebenarnya pembeli) yang diberi wewenang untuk menguasai, menggunakan, dan melakukan segala perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah yang menjadi obyek pemberian kuasa, sehingga pada hakekatnya merupakan perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah. Hal ini jelas merupakan penyelundupan hukum, karena dimaksudkan untuk melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Gejala yang tampak adalah bahwa di satu pihak pemilik semula yang menggantungkan hidupnya pada produk pertanian justru terdepak dari tanahnya karena kebutuhan akan uang, dan di pihak lain ada orang yang mempunyai kelebihan modal yang menginginkan penumpukan tanah sebagai sarana investasi. Maka yang terjadi adalah gejala menjadi buruh di atas tanah “miliknya” sendiri.⁹⁶

Kemudian masih dalam Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tersebut, penilaian tentang apa yang dimaksud “mengerjakan tanah itu secara efisien”, pertimbangannya dipercayakan kepada Panitia Landreform Daerah Tingkat II. Jadi sah-sah saja jika misalnya Panitia Landreform Daerah Tingkat II menetapkan bahwa perkecualian

⁹⁵ Maria S.W. Sumardjono, 2005. *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta : Kompas. hlm : 21.

⁹⁶ *Ibid.* hlm 20

Kecamatan yang berbatasan itu ditetapkan dalam radius 10 km. Namun yang perlu dipertanyakan, apakah radius tersebut efektif diterapkan dalam era sekarang, mengingat saat ini transportasi sudah sangat mudah. Kita harus melihat ke belakang saat Peraturan tersebut diterbitkan, yaitu pada era dimana transportasi masih sulit. Maka di sini, perlu kebijaksanaan yang matang dari Panitia Landreform Daerah Tingkat II untuk menetapkan batas-batas ke-efisienan tersebut. Dengan demikian, Notaris/PPAT mempunyai patokan (dasar) untuk membuat Akta Jual Beli jika objeknya tanah sawah tetapi calon pembeli bertempat tinggal di Kecamatan yang berbatasan dengan Kecamatan letak objek, dan tidak mengalami kendala jika diproses balik nama di Kantor Pertanahan setempat.

Mengenai pengertian bahwa pemilik atau calon pemilik bertempat tinggal atau pindah di Kecamatan tempat letak tanah dimaksud, telah ditegaskan oleh Pedoman Menteri Pertanian dan Agraria No. III Tahun 1963 tentang Pencegahan Usaha-Usaha Untuk Menghindari Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224/1961, yaitu sebagai berikut :

“Pindah ke Kecamatan letak tanah” sebagai dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 haruslah diartikan bahwa mereka yang pindah ke tempat letak tanah benar-benar berumah tangga dan menjalankan kegiatan-kegiatan hidup bermasyarakat dalam kehidupan sehari-hari di tempat yang baru, sehingga memungkinkan penggarapan tanah secara efisien”.

Mengamati Pedoman Menteri Pertanian dan Agraria tersebut, maka secara nyata yang bersangkutan pindah ke tempat letak tanah dimaksud, berumah tangga, dan menjalankan kegiatan hidup bermasyarakat, bukan sekedar pernyataan KTP. Maka

kepada PPAT perlu memperhatikan Pasal 39 ayat (1) huruf g Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang berbunyi :

“PPAT menolak untuk membuat akta, jika : tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”.

Adapun sanksi bila PPAT mengabaikan ketentuan dimaksud terdapat dalam Pasal 62 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut. Sementara di dalam UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris tidak ditentukan secara eksplisit seperti pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Bahkan dalam Pasal 17 UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris tentang larangan pun tidak ada ketentuan tersebut. Namun secara implisit ketentuan itu terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d, yaitu :

“Dalam menjalankan jabatannya, Notaris berkewajiban : memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya”.

Sementara di dalam penjelasannya dikatakan: “Yang dimaksud dengan “alasan untuk menolaknya” adalah alasan yang mengakibatkan Notaris tidak berpihak, seperti adanya hubungan darah atau semenda dengan Notaris sendiri atau dengan suami/istrinya, salah satu pihak tidak mempunyai kemampuan bertindak untuk melakukan perbuatan, atau hal lain yang tidak dibolehkan oleh undang-undang”. Yang dimaksud dengan “hal lain yang tidak dibolehkan oleh undang-undang” tentunya tidak terbatas pada UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, tetapi pengertiannya luas, termasuk larangan tentang kepemilikan tanah secara *absentee* sebagaimana diuraikan di atas. Kalau tidak, maka Notaris yang bersangkutan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Jadi, tidak dapat dibenarkan bila ada Perjanjian

Ikatan Jual Beli yang objeknya adalah tanah pertanian (sawah) tetapi pembelinya berkedudukan *absentee*. Perjanjian Ikatan Jual beli sekalipun merupakan perjanjian permulaan, tetapi pada hakikatnya adalah jual-beli. Tidak ada satu pasal pun dalam peraturan perundang-undangan yang mengecualikan diperbolehkan dibuat Perjanjian Ikatan Jual Beli terhadap kepemilikan tanah *absentee*. Dibuat Perjanjian Ikatan Jual beli karena ada beberapa syarat yang belum bisa dipenuhi, tetapi bukan berarti belum dipenuhinya syarat itu (misalnya status objek masih berupa tanah sawah) maka dibuat perjanjian yang isinya justru melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan (larangan pemilikan tanah *absentee*). Hal ini akan menjadi problem di kemudian hari apabila si Pembeli hendak menindaklanjuti dengan pembuatan Akta Jual Beli. Sesuai dengan amanat Pasal 15 ayat (2) huruf e UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, seharusnya Notaris menjelaskan (memberikan penyuluhan hukum) kepada para pihak tentang larangan tersebut.

Ada dua cara untuk mengatasi masalah kepemilikan tanah secara *absentee* bagi calon pembeli, yaitu:

- a. Pemohon (calon penerima hak) bertempat tinggal secara nyata di Kecamatan tempat letak objek (lihat uraian di atas).
- b. Status tanah sawah (pertanian) tersebut diubah dahulu menjadi tanah pekarangan.

Hal ini biasa dikenal dengan Ijin Pengeringan.

Apabila tanah sawah yang dimaksud sudah tidak produktif, maka tidak ada masalah jika diberikan Ijin Pengeringan. Namun apabila ternyata tanah pertanian (tanah sawah) itu masih produktif tetapi dapat diberikan ijin pengeringan, maka program *landreform* – untuk kesekian kalinya akan kandas di tengah jalan. Padahal Bung Karno dalam Pidato JAREK (Jalannya Revolusi Kita, yaitu Pidato Presiden tanggal 17

Agustus 1960), menyatakan bahwa : “Revolusi Indonesia tanpa *Landreform* adalah sama saja dengan gedung tanpa alas, sama saja dengan pohon tanpa batang, sama saja dengan omong besar tanpa isi.... Gembar-gembor tentang Revolusi, Sosialisme Indonesia, Masyarakat Adil dan Makmur, Amanat Penderitaan Rakyat, tanpa melaksanakan *Landreform* adalah gembar-gembornya tukang penjual obat di pasar Tanah Abang atau di Pasar Senen”.⁹⁷

2. Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee

Salah satu program dari landreform adalah larangan pemilikan tanah secara absentee/guntai. Peraturan pelaksanaan dari UUPA yang mengatur mengenai pemilikan tanah secara absentee/guntai diatur dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian (telah diubah dan ditambah dengan PP No. 41 tahun 1964. Adapun larangan pemilikan tanah secara absentee berpangkal pada dasar hukum yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa : Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menentukan bahwa Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib

⁹⁷ Soekarno, 1965. *Dibawah Bendera Revolusi*, Jilid 2, Jakarta : Panitia Penerbit Dibawah Bendera Revolusi, hlm. 419.

mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.

Selanjutnya Pasal 3d Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 menentukan bahwa Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemiki tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan dimana ia bertempat tinggal.

Pasal ini mengatur tentang pemilikan tanah oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan. Pemilikan yang demikian menimbulkan penggarapan tanah yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya. Juga dapat menimbulkan sistim-sistim peningkatan, misalnya orang-orang yang tinggal di kota memiliki tanah-tanah di desa-desa yang digarapkan kepada para petani-petani yang ada di desa-desa itu dengan sistim sewa atau bagi hasil. Ini berarti bahwa para petani yang memeras keringat dan mengeluarkan tenaga hanya mendapat sebagian saja dari hasil tanah yang dikerjakan, sedang pemilik tanah yang tinggal di kota-kota, yang kebanyakan juga sudah mempunyai mata pencaharian lain, dengan tidak perlu mengerjakan tanahnya mendapat bagian dari hasil tanahnya pula bahwa “tanah adalah untuk tani yang menggarapnya”. (Penjelasan dalam Pasal 3d Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964) Peraturan tersebut menunjukkan bahwa pemilikan tanah secara absentee/guntai tidak diperbolehkan dan melanggar asas dalam Pasal 10 UUPA.

Larangan untuk memiliki tanah secara absentee/guntai ini sebenarnya bertujuan agar tanah pertanian yang berada di kecamatan tersebut dikelola sendiri oleh petani yang berada di kecamatan letak tanah itu sehingga hasilnya pun maksimal.

Apabila seseorang atau badan hukum memiliki tanah secara absentee /guntai dibiarkan akan menyebabkan ketidakadilan karena yang bekerja bukan pemilik tanah pertanian tersebut, sehingga tidak sesuai dengan tujuan landreform yang diselenggarakan di Indonesia. Mengingat ketentuan Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA diatur lebih lanjut dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 menentukan bahwa: barang siapa sesudah mulai berlakunya peraturan ini memperoleh tanah pertanian, hingga tanah pertanian yang dikuasai olehnya dan anggota-anggota keluarganya berjumlah lebih dari luas maksimum, wajib berusaha supaya paling lambat 1 tahun sejak diperolehnya tanah tersebut jumlah tanah pertanian yang dikuasai itu luasnya tidak melebihi luas maksimum.

Mengingat ketentuan Pasal 10 ayat (1) UUPA diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang menentukan bahwa: Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut. Ketentuan mengalihkan tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di luar kecamatan tanah terletak merupakan pengaturan tentang pemilikan tanah secara absentee.

Pemilikan tanah secara absentee pada dasarnya dilarang, karena tidak sesuai dengan asas mengerjakan sendiri tanah pertanian, tetapi larangan ini di kecualikan kepada pegawai negeri.

Boedi Harsono menyatakan bahwa tujuan dari larangan tersebut adalah untuk memberikan masyarakat pedesaan yang terlibat dalam tanah dengan sebagian besar hasil pengembangan tanah karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di area

produksi. Hal ini tidak sesuai dengan tujuan Landerform yang diselenggarakan di Indonesia untuk meningkatkan pendapatan dan taraf hidup para pengelola pertanahan serta menjadi dasar atau prasyarat pembangunan ekonomi untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.⁹⁸

3. Pengecualian Larangan Pemilikan Tanah Absentee

Ketentuan Pasal 3 ayat (1), (2), (3) dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 menentukan bahwa:

(1) Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.

(2) Kewajiban tersebut pada ayat 1 pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan Panitia Landreform Daerah Tingkat II.

(3) Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut pada ayat 2 pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.

(4) Ketentuan dalam ayat (1) dan ayat (3) pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah di kecamatan tempat tinggalnya atau dikecamatan sebagai yang dimaksudkan dalam ayat 2 pasal ini, yang sedang menjalankan tugas Negara,

⁹⁸ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm 385

menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria.

Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang menjalankan tugas Negara, perkecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.

Berdasarkan ketentuan tersebut batas daerah diambil kecamatan, oleh karena jarak dalam kecamatan masih memungkinkan pengusahaan tanahnya secara efektif. Juga pemilik tanah yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu.

Tetapi hal itu tidak berlaku bagi mereka yang menjalankan tugas Negara misalnya: pergi dinas ke luar negeri, menunaikan ibadah haji, dan lain sebagainya. Juga pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta mereka yang dipersamakan, yang sedang menjalankan tugas Negara boleh memiliki tanah di luar kecamatan, tetapi pemilikan itu terbatas pada $\frac{2}{5}$ luas maksimum yang ditentukan. Misalnya di daerah yang sangat padat, maka hanya diperbolehkan memiliki sawah $\frac{2}{5} \times 5 \text{ ha} = 2 \text{ ha}$. Di dalam perkecualian yang dimaksudkan dalam pasal 3 dan 4 termasuk pula pemilikan oleh isteri dan/atau anak-anak yang masih menjadi tanggungannya.

Pengecualian dari larangan pemilikan Tanah Absentee/Guntai yaitu

1. Mereka yang menjalankan tugas Negara
2. Mereka yang sedang menunaikan kewajiban agama

3. Mereka yang mempunyai alasan khusus yang dapat diterima oleh Menteri Agraria.⁹⁹

Pengecualian pemilikan tanah pertanian secara guntai sampai 2/5 dari luas maksimum untuk Daerah Tingkat II (sekarang Kabupaten/Kota) yang bersangkutan, diberikan kepada :

- a) Pensiunan Pegawai Negeri
- b) Janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri. Dengan adanya pengecualian tersebut seorang pegawai negeri dalam waktu 2 tahun menjelang pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian secara absentee sampai batas 2/5 luas maksimum untuk Daerah Kabupaten/Kota letak tanah yang bersangkutan.

Di dalam pengecualian ini termasuk pula pemilikan oleh istri dan anak yang masih menjadi tanggungannya. Tetapi sewaktu-waktu seorang pegawai negeri atau yang dipersamakan dengan mereka berhenti menjalankan tugas Negara, misalnya mendapat pensiun, maka ia wajib memenuhi ketentuan tersebut dalam waktu satu tahun terhitung sejak mengakhiri tugasnya. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri Agraria jika ada alasan yang wajar.

Pengecualian bagi pensiunan pegawai negeri diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Pertanian Secara Guntai (Absentee) Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri. Yang mengatur bahwa ketentuan-ketentuan pengecualian mengenai pemilikan tanah pertanian yang berlaku bagi

⁹⁹ Effendi Perangin, *Op.Cit* hlm 133

pegawai negeri diberlakukan juga bagi para pensiunan pegawai negeri. Pemilikan tersebut boleh diteruskan setelah pensiun, sekiranya kemudian ia berpindah tempat tinggal ke kecamatan letak tanah yang bersangkutan, dengan sendirinya pemilikan tersebut dapat ditambah hingga seluas batas maksimum. Salah Satu Pengecualian Pengaturan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee ditujukan bagi Pegawai Negeri Sipil.

C. Konsep Pendaftaran Tanah

1. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah Di Indonesia

Dalam pembangunan jangka panjang, peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan akan meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan usaha. Sehubungan dengan itu akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, pertama-tama memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya. Selain itu dalam menghadapi kasus-kasus konkret diperlukan juga terselenggaranya pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.

Sehubungan dengan hal tersebut, UUPA dalam ketentuan Pasal 19 UUPA memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum dimaksud di atas. Dalam ketentuan Pasal 19 UUPA disebutkan bahwa

“untuk menjamin kepastian hukum pemerintah mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.” Atas dasar ketentuan tersebut di atas, pendaftaran tanah kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut selama 36 tahun belum cukup memberikan hasil yang memuaskan. Pendaftaran tanah di Indonesia hanya mampu mendaftarkan kurang dari 30% bidang tanah yang memenuhi syarat untuk didaftarkan. Dari sekitar 55 juta bidang tanah hak yang memenuhi syarat untuk didaftarkan, baru lebih kurang 16,3 juta bidang yang sudah didaftarkan.

Hal-hal yang merupakan kendala dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, di samping kekurangan anggaran, alat dan tenaga, adalah keadaan objektif tanah-tanahnya sendiri yang selain jumlahnya besar dan tersebar di wilayah yang luas, sebagian besar penguasaannya tidak didukung oleh alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya kebenarannya. Selain itu ketentuan hukum untuk dasar pelaksanaannya dirasakan belum cukup memberikan kemungkinan untuk terlaksananya pendaftaran dalam waktu yang singkat dengan hasil yang lebih memuaskan.¹⁰⁰ Sehubungan dengan itu, maka dalam rangka meningkatkan dukungan yang lebih baik pada pembangunan nasional dengan memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan, dipandang perlu untuk mengadakan penyempurnaan pada ketentuan yang mengatur pendaftaran tanah, yang pada kenyataannya tersebar pada banyak peraturan perundang-undangan.

¹⁰⁰ Sri Hayati (et al) 2021. *Politik Hukum Pertanahan Indonesia*. Jakarta : Prenada Media Group. hlm

Sehingga Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut dinilai kurang mampu mendukung terciptanya hasil yang lebih nyata pada pembangunan nasional khususnya program pendaftaran tanah. Oleh karena itu, pada tanggal 08 Juli 1997, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Dengan Peraturan Pemerintah yang baru ini diharapkan mampu mendukung program-program pendaftaran tanah yang efektif dan efisien. Dalam Peraturan Pemerintah yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan, yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Pendaftaran tanah juga tetap dilaksanakan melalui dua cara, yaitu pertama secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan atau sebagiannya yang terutama dilakukan atas prakarsa pemerintah dan kedua secara sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau massal.

Selain meningkatkan pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftaran tanah secara sporadik juga akan ditingkatkan pelaksanaannya, karena dalam kenyataannya akan bertambah banyak permintaan untuk mendaftar secara individual dan massal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan, yang akan makin meningkat kegiatannya. Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan karena melalui cara ini akan

mempercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Tetapi karena prakarsanya datang dari Pemerintah, diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga dan peralatan yang diperlukan. Maka pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu yang agak panjang dan rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan melalui uji kelayakan agar berjalan lancar.

Penyempurnaan yang diadakan meliputi penegasan berbagai hal yang belum jelas dalam peraturan yang lama, antara lain pengertian pendaftaran tanah itu sendiri, asas-asas, dan tujuan penyelenggaraannya, yang di samping untuk memberi kepastian hukum sebagaimana disebut di atas juga dimaksudkan untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan. Adapun data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah serta satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Sedangkan data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Prosedur pengumpulan data penguasaan tanah juga dipertegas dan dipersingkat serta disederhanakan. Guna menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan dan pemilikan tanah faktor kepastian letak dan batas setiap bidang tanah tidak dapat diabaikan.

Dari pengalaman masa lalu cukup banyak sengketa tanah yang timbul sebagai akibat letak dan batas bidang-bidang tanah tidak benar. Oleh karena itu masalah pengukuran dan pemetaan serta penyediaan peta berskala besar untuk keperluan penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan hal yang tidak boleh diabaikan dan merupakan bagian yang penting yang perlu mendapat perhatian yang serius dan

saksama, bukan hanya dalam rangka pengumpulan data penguasaan tanah tetapi juga dalam penyajian data penguasaan/pemilikan tanah dan penyimpanan data tersebut. Perkembangan teknologi pengukuran dan pemetaan, seperti cara penentuan titik melalui *Global Positioning System* (GPS) dan komputerisasi pengolahan, penyajian dan penyimpanan data, pelaksanaan pengukuran dan pemetaan dapat dipakai untuk mempercepat proses pengukuran serta pemetaan bidang tanah di dalam proses pendaftaran tanah.¹⁰¹

Pendaftaran tanah ini ditujukan untuk menghimpun dan menyediakan informasi yang lengkap mengenai bidang-bidang tanah termasuk pembukuan bidang-bidang tanah yang data fisik dan atau data yuridisnya belum lengkap atau masih dipersengketakan, walaupun untuk tanah yang demikian belum dikeluarkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya. Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.¹⁰²

2. Asas-Asas Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah di Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu antara lain:

1. Asas sederhana, artinya dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

¹⁰¹ *Ibid* hlm 303

¹⁰² *Ibid*

2. Asas aman, asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
3. Asas terjangkau, asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak- pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus dapat terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
4. Asas mutakhir, artinya kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaannya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan- perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka.
5. Asas terbuka, artinya data yang tersimpan di kantor pertanahan terbuka bagi masyarakat yang memerlukan informasi tentang tanah yang dikehendaknya. Hal ini sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah, yakni memberikan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan.

Di samping itu, dalam kaitannya dengan pemberian sertifikat sebagai bentuk tanda bukti hak, yang sejalan dengan tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan,

memberikan asas pemberian perlindungan yang seimbang, baik kepada pihak yang mempunyai tanah dan dikuasai serta digunakan sebagaimana mestinya maupun kepada pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan iktikad baik dan dikuatkan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan atas namanya.

3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah merupakan kegiatan mendaftarkan suatu hak milik atas tanah supaya mempunyai kekuatan hukum.¹⁰³ Selain itu, pendaftaran tanah merupakan 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 itu akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinannya dalam bidang personil dan peralatannya. Oleh karena itu lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi seluruh wilayah Negara. Sesuai dengan tujuannya yaitu akan memberikan kepastian hukum maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan. Jika tidak diwajibkan maka diadakannya pendaftaran tanah, yang terang akan memerlukan banyak tenaga, alat dan biaya itu, tidak akan ada artinya sama sekali.

¹⁰³Hadi Arnowo, 2020 *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Jakarta : Prenada Media, hlm 68

Pasal 19 UUPA mengamankan kepada Pemerintah agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat "*rechts-kadaster*", artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum. Adapun pendaftaran itu akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinannya dalam bidang personil dan peralatannya. Oleh karena itu maka akan didahulukan penyelenggaraannya di kota-kota untuk lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi seluruh wilayah Negara.

Sesuai dengan tujuannya yaitu akan memberikan kepastian hukum maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu. Sedangkan Pasal 19 ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi; agar diseluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat "*rechts-kadaster*", artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum.

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai berikut:

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lainnya yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertifikat sebagai surat tanda buktinya.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihannya, pembebanannya, dan hapusnya wajib didaftar.

4. Objek Pendaftaran Tanah

Dalam ketentuan Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, disebutkan bahwa objek pendaftaran tanah meliputi:

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai;
2. Tanah hak pengelolaan;
4. Tanah wakaf;
5. Hak milik atas satuan rumah susun;
6. Hak tanggungan;
7. Tanah negara.

Berbeda dengan objek-objek pendaftaran tanah lainnya, dalam hal tanah negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertifikat. Adapun objek pendaftaran tanah yang lain selain membukukan dalam daftar tanah juga diterbitkan sertifikatnya sebagai surat tanda bukti hak.

Terkait dengan objek pendaftaran tanah ini, dalam perkembangannya sudah mulai beragam. Perhatikan dalam ketentuan Peraturan Menteri ATR Nomor 10 Tahun 2016, yang menyebutkan bahwa Hak Komunal dapat dilakukan pendaftaran tanah.

Namun dalam kenyataannya belum ada sertifikat hak komunal yang diterbitkan.¹⁰⁴ Apakah hak komunal itu memang merupakan objek pendaftaran tanah? Jika memang demikian seyogianya ketentuan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini harus dilakukan perubahan, agar legalitas hak komunal dapat dikukuhkan dan disertifikatkan demi menjamin kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana termuat dalam tujuan diterbitkannya UUPA.

Safrin Salam berpandangan bahwa keberadaan sertifikat hak komunal untuk menjamin kepastian hukum atas penguasaan tanah adat oleh masyarakat adat merupakan sebuah reforma agraria melalui terobosan hukum yang progresif. Namun dalam tataran teori, sertifikat hak komunal masih menyimpan berbagai permasalahan terutama konsepsi hukum hak komunal yang tidak berdasarkan UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Oleh karena itu, perlu ada revisi konsep hukum hak komunal yang seharusnya dapat berdimensi hukum publik dan privat agar menjamin kepastian hukum atas penerbitan sertifikat hak komunal yang merupakan bagian dari reforma agraria di Indonesia.¹⁰⁵

Effendi Perangin juga menambahkan bahwa mengenai objek yang didaftar, dikenal dua sistem, yakni sistem buku tanah (*registration of titles*) dan sistem perbuatan-perbuatan hukum (*registration of deeds*). Untuk hak-hak atas tanah dan hak-hak jaminan yang pendaftarannya diwajibkan itu dibukukan di dalam daftar buku tanah. Dengan demikian, maka jelaslah bahwa Indonesia menggunakan apa yang disebut sistem buku tanah atau *grondboek stelsel*, di mana dilakukan pembukuan daripada hak-haknya (*registration of titles*). Adapun *overschrijvingsordonnantie* (*Staatsblad* 1834

¹⁰⁴ *Ibid* hlm 311

¹⁰⁵ Safrin Salam, 2016, *Kepastian Hukum Penerbitan Sertifikat Hak Komunal Sebagai Pelaksanaan Reforma Agraria*. Dalam *Jurnal Cita Hukum* Vol 4 No. 2 hlm. 20.

No. 27) menggunakan sistem di mana yang didaftar adalah perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan (penyerahan yuridis atau *juridische levering*), menciptakan hak atas tanah baru, memberikan hak jaminan kepada kreditor, memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain. Perbuatan-perbuatan hukum itu dibuat aktanya oleh *overschrijvingsambtenaar*. Ini yang disebut *registration of deeds*.¹⁰⁶

Terkait dengan penetapan tanah dengan hak komunal ini, pada tanggal 20 Agustus 2019 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi Peraturan Menteri ATR Nomor 10 Tahun 2016, pasca terbitnya Peraturan Menteri ATR Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Disebutkan dalam ketentuan peraturan tersebut bahwa hak ulayat kesatuan masyarakat hukum adat adalah hak kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat komunal untuk menguasai, mengelola dan/atau memanfaatkan, serta melestarikan wilayah adatnya sesuai dengan tata nilai dan hukum adat yang berlaku. Lebih lanjut disebutkan bahwa hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila memenuhi kriteria tertentu dengan meliputi unsur adanya:

1. Masyarakat dan lembaga hukum adat;
2. Wilayah tempat hak ulayat berlangsung;
3. Hubungan, keterkaitan, dan ketergantungan kesatuan masyarakat hukum adat dengan wilayah: dan
4. Kewenangan untuk mengatur secara bersama-sama pemanfaatan tanah di wilayah kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, berdasarkan hukum adat yang masih berlaku dan di taati masyarakat-Nya¹⁰⁷

¹⁰⁶Effendi Perangin, 1986, *Hukum Agraria Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: CV Rajawali, hlm. 99-100.

¹⁰⁷ Sri Hayati (et al) *Op. Cit* hlm 312-313

Dengan persyaratan bahwa hak ulayat tersebut secara nyata masih hidup baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional; sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu, pemerintah dalam menjamin kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat, diselenggarakan penatausahaan tanah ulayat di seluruh wilayah Republik Indonesia. Penatausahaan ini diajukan ke kantor pertanahan kabupaten/kota yang meliputi pengukuran, pemetaan, dan pencatatan dalam daftar tanah.¹⁰⁸

5. Pendaftaran Hak Atas Tanah Lama

Pendaftaran tanah tidak hanya hak-hak atas tanah yang termuat dalam ketentuan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, namun dimungkinkan juga pendaftaran tanah terhadap tanah-tanah yang disebutkan dalam ketentuan konversi UUPA, yang mana jenis-jenis hak atas tanah atau kepemilikan hak atas tanah tersebut telah ada sebelum lahirnya UUPA pada tahun 1960. Dengan demikian, di samping hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 UUPA jo. Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, ada objek pendaftaran tanah lainnya yang dimungkinkan untuk dilakukan pendaftaran tanah sebagai pendaftaran hak atas tanah lama.

Biarpun UUPA telah terbit tahun 1960, namun belum dapat mendaftarkan seluruh tanah yang ada di wilayah kedaulatan Republik Indonesia. Dalam masyarakat masih banyak ditemui tanda bukti hak-hak lama yang belum disertifikatkan, seperti *eigendom verponding*, tanah *yasen*, *gogolan*, *pekulen*, *eigendom*, *erfpacht*, *opstal*, *girik*, *pipil*, *sanggan*, dan lain sebagainya. Hak atas tanah tersebut pada saat Indonesia merdeka dan UUPA terbit masih diakui keberadaannya, namun pemegang haknya harus melakukan

¹⁰⁸ *Ibid*

kewajiban pendaftaran hak ke kantor pertanahan untuk dapat dikonversi haknya dan diterbitkan sertifikat.¹⁰⁹

Terkait jenis hak atas tanah apa yang dapat disetarakan, maka dapat melihat dalam ketentuan konversi dalam UUPA. Sebab, tidak semua hak atas tanah dapat disetarakan dan menjadi hak atas tanah yang sama. Kemudian dalam ketentuan konversi Pasal 1 UUPA disebutkan bahwa hak agrarisch *eigendom*, milik, *yasan*, *andarbeni*, hak atas *druwe*, hak atas *druwe* desa, *pesini*, *grant sultan*, *landerinbezitrecht*, *altijddurende erfpacht*, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apa pun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh menteri agraria saat berlakunya UUPA sepanjang subjek hak atas tanahnya memenuhi syarat dikonversi menjadi Hak Milik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA. Di samping itu disebutkan pula dalam ketentuan konversi pasal VII UUPA bahwa hak *gogolan*, *pekulen* atau *sanggan* yang bersifat tetap yang ada pada mulai berlakunya UUPA menjadi hak milik.¹¹⁰

Dalam ketentuan konversi Pasal VI UUPA, *hak vruchtgebruik*, *gebruik*, *grant controleur*, *bruikleen*, *ganggam bauntuik*, *anggaduh*, *bengkok*, *lungguh*, *pituwat*, dan hak-hak lain dengan nama apa pun juga, yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya UUPA menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat (1) UUPA. Di samping itu disebutkan pula dalam ketentuan konversi Pasal VII UUPA, bahwa hak *gogolan*, *pekulen*, atau *sanggan* yang tidak bersifat tetap menjadi hak pakai.¹¹¹

¹⁰⁹ *Ibid* hlm 313

¹¹⁰ *Ibid* hlm 314

¹¹¹ *Ibid*

Terkait dengan pendaftaran terhadap hak atas tanah yang berlaku sebelum UUPA, diatur dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu :

- (1) Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.
- (2) Dalam hal tidak ada atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu pendahulunya, dengan syarat:
 - a. Penguasaan tersebut dilakukan dengan iktikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya.
 - b. Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 jo. Pasal 60 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, disebutkan bahwa bukti kepemilikan itu pada dasarnya terdiri dari bukti kepemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak

pada waktu dilakukan pembukuan hak. Alat-alat bukti tertulis yang dimaksudkan dapat, berupa:

1. Grosse akta hak *eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie* (Staatsblad 1834 No. 27), yang telah dibubuhi catatan, bahwa hak *eigendom* yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik; atau
2. Grosse akta hak *eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie* (Staatsblad 1834 No. 27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 di daerah yang bersangkutan, atau
3. Surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan; atau
4. Sertifikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1959; atau
5. Surat keputusan pemberian hak milik dari Pejabat yang berwenang. Baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai Kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya; atau
6. Akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang di- buat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini; atau
7. Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan; atau
8. Akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977; atau

9. Risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang. Yang tanahnya belum dibukukan; atau
10. Surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah; atau
11. *Petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, kekitir dan Verponding* Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961; atau
12. Surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan ; atau
13. Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apa pun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, Pasal VI, dan Pasal VII. Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA

Dalam hal bukti tertulis tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi. Pembuktian kepemilikan itu dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya menurut pendapat panitia adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau kepala kantor pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis. Dalam ketentuan tersebut yang dimaksud dengan saksi adalah orang yang cakap memberi kesaksian dan mengetahui kepemilikan tersebut. Ketentuan ini memberi jalan keluar apabila pemegang hak tidak dapat menyediakan bukti kepemilikan sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 baik yang berupa bukti tertulis maupun bentuk lain yang dapat dipercaya.

Dalam hal demikian pembukuan hak dapat dilakukan tidak berdasarkan bukti kepemilikan akan tetapi berdasarkan bukti penguasaan fisik yang telah dilakukan oleh pemohon dan pendahulunya. Pembukuan hak sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini harus memenuhi syarat sebagai berikut:

1. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan dilakukan secara nyata dan dengan iktikad baik selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut turut;
2. Bahwa kenyataan penguasaan dan penggunaan tanah tersebut selama itu tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan;
3. Bahwa hal-hal tersebut diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya;
4. Bahwa telah diberikan kesempatan kepada pihak lain untuk mengajukan keberatan melalui pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26
5. Bahwa telah diadakan penelitian juga mengenai kebenaran hal-hal Yang disebutkan di atas;
6. Bahwa akhirnya kesimpulan mengenai status tanah dan pemegang haknya dituangkan dalam keputusan berupa pengakuan hak yang bersangkutan oleh panitia adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik.

6. Kegiatan Pendaftaran Tanah

Penyelenggaraan pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada Pejabat lain.

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta tanah (PPAT) dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Untuk desa-desa dalam wilayah yang terpencil Menteri dapat menunjuk Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Peraturan Jabatan PPAT diatur dengan Peraturan Pemerintah tersendiri.

Kemudian dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA menentukan, bahwa pendaftaran tanah 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.

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Perbedaan di antara keduanya yaitu:

1. Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang dimaksud pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 atau Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.
2. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah Dalam ketentuan Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang dimaksud pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Perubahan ini

misalnya sebagai akibat beralihnya, dibebaninya atau berubahnya nama pemegang hak yang telah didaftar, hapusnya atau diperpanjang jangka waktu yang sudah berakhir, pemecahan dan penggabungan bidang tanah yang haknya sudah didaftar. Hal ini sesuai dengan asas mutakhir pendaftaran tanah, sehingga data yang tersimpan di kantor pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang baru setiap saat.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 disebutkan bahwa pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh menteri negara agraria. Dalam hal suatu wilayah desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik.

Jika dalam wilayah pendaftaran tanah secara sporadik belum ada peta dasar pendaftaran, dapat digunakan peta lain, sepanjang peta tersebut memenuhi syarat untuk pembuatan peta pendaftaran. Pembuatan Daftar tanah, bidang atau bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran dibukukan dalam daftar tanah.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah

satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam pendaftaran tanah untuk Pertama kali meliputi:

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik pertamamula dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan. Kegiatan ini meliputi: (1) pembuatan peta dasar pendaftaran; (2) penetapan batas bidang tanah; (3) pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran; (4) pembuatan daftar tanah; (5) pembuatan surat ukur.

Pembuatan surat ukur bagi bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya.¹¹²

2. Pembuktian hak dan pembukuannya

Dalam pembuktian hak ini dibedakan menjadi dua, yakni pembuktian hak baru dan pembuktian hak lama. Dalam pembuktian hak baru ini, hak atas tanah dibuktikan dengan: (a) penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang dengan memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku, apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan yang dapat diberi- kan secara individual atau kolektif; (b) asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah milik;

¹¹² K.Wanjik, 1982. *Hak Anda Atas Tanah*, Jakarta : Ghalia Indonesia, hlm 60

untuk hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh pejabat yang berwenang; untuk tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf; untuk hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan; untuk pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan.

Sedangkan untuk pembuktian hak lama, dapat ditempuh melalui dua cara yakni: Pertama, bukti pemilikan hak atas tanah yang berasal dari konversi hak lama dibuktikan dengan alat bukti tertulis. Kedua, Dalam hal bukti tertulis tidak lengkap atau tidak ada lagi, bukti kepemilikan dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya oleh panitia adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau kepala kantor pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis. Pembukuan haknya kemudian dilakukan melalui penegasan hak lama (konversi) menjadi hak baru yang didaftar. Sedangkan apabila pemegang hak tersebut tidak dapat menyediakan bukti kepemilikan tersebut, maka dalam hal ini pembukuan hak dilakukan berdasarkan bukti penguasaan fisik oleh pemohon dan pendahulu-pendahulunya, dengan memenuhi syarat sebagai berikut :

- a. Penguasaan dan penggunaan tanah dilakukan secara nyata dengan iktikad baik selama 20 tahun berturut-turut;
- b. Kenyataan tersebut di atas tidak diganggu gugat oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan;
- c. Kenyataan tersebut diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya;
- d. Pihak lain telah diberi kesempatan mengajukan keberatan melalui pengumuman;
- e. Kebenaran-kebenaran tersebut di atas telah diteliti;
- f. Keputusan terhadap hal tersebut dituangkan dalam keputusan

Penegasan tentang bukti kepemilikan hak atas tanah berdasarkan bukti penguasaan fisik ini merupakan perwujudan terhadap realitas yang dialami oleh sebagian besar masyarakat terutama yang berada di pedesaan. Apabila bukti-bukti sudah dikumpulkan maka diadakan. Pengumuman selama 30 hari bagi pendaftaran tanah secara sistematis dan 60 hari dalam pendaftaran tanah secara sporadis, untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan. Pengumuman tersebut dilakukan di kantor panitia adjudikasi dan kantor kepala desa/kelurahan letak tanah yang bersangkutan. Jika pengumuman selesai dan tidak ada keberatan maka disahkan dengan Berita Acara Pengesahan dan selanjutnya menjadi dasar untuk pembukuan hak atas tanah yang bersangkutan dalam buku tanah, pengakuan hak atas tanah dan pemberian hak atas tanah

3. Penerbitan sertifikat

Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis. Sebidang tanah yang sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan iktikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

4. Penyajian data fisik dan data yuridis

Untuk penyajian data fisik dan data yuridis, kantor pertanahan menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah dalam daftar umum yang terdiri dari peta pendaftaran,

daftar tanah, surat ukur, buku tanah, dan daftar nama. Setiap orang yang berkepentingan berhak mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan di dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, dan buku tanah. Adapun data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam daftar nama hanya terbuka bagi instansi-instansi pemerintah tertentu untuk keperluan pelaksanaan tugas.

5. Penyajian data umum dan dokumen

Dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah di gunakan sebagai dasar pendaftaran tanah disimpan di kantor pertanahan atau di tempat lain yang telah ditetapkan oleh menteri. Kepada instansi lain yang memerlukan dapat meminta izin secara tertulis kepada menteri/pejabat yang ditunjuk untuk diberikan petikan atau salinan. Atas perintah pengadilan, dokumen asli dapat dibawa oleh kepala kantor pertanahan atau pejabat yang ditunjuk untuk ditunjukkan dalam sidang pengadilan untuk diperlihatkan kepada majelis hakim dan para pihak yang bersangkutan.

Dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah didaftar, sehingga pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan-perubahan tersebut kepada kantor pertanahan. Jadi pemeliharaan data pendaftaran tanah hanya terhadap objek pendaftaran yang sudah pernah didaftar di kantor pertanahan.

D. Kepemilikan, Pemanfaatan dan Pendaftaran Tanah Berdasarkan Syariat Islam

Di dalam Islam, hak milik sangat dihargai. Terlebih kepemilikannya adalah hak milik sempurna (*Milk al-Tam*) yaitu kepemilikan terhadap wujud benda sekalian manfaatnya. Hak kepemilikan ini memberikan kuasa penuh terhadap pemilik untuk

menggunakan atau mengelolanya, sehingga orang lain atau pemerintah pun tidak boleh melakukan campur tangan.

Pada dasarnya hak milik seseorang atas tanah mempunyai fungsi sosial. Artinya tanah yang dimiliki oleh individu atau badan hukum tidak hanya berfungsi untuk pemilik hak itu saja, melainkan juga memiliki fungsi sosial. Penggunaan tanah harus bermanfaat baik bagi yang mempunyai maupun masyarakat dan negara. Maka dapat dikatakan bahwa tanah mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *Social Asset* dan *Capital Asset*. Sebagai social asset tanah berfungsi sebagai sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup, Sedangkan sebagai capital asset Tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan.¹¹³

Syariat Islam tidak mempunyai pengaturan rinci dan lengkap yang berhubungan dengan sistem Pertanahan. Namun Islam hanya memberikan gambaran pokok tentang kepemilikan tanah dan penggunaannya untuk kepentingan umum. Gambaran tentang pengelolaan tentang tanah dalam islam dapat dilihat dari praktek-praktek yang dilakukan oleh Rasulullah serta para sahabat dalam pemerintahan mereka masing-masing. Membahas pembangunan tidak bisa lepas dari aspek penyediaan tanah, sebagai salah satu faktor penting pendukung pelaksanaan pembangunan, terutama yang dipusatkan di daerah perkotaan. Yang menjadi masalah adalah bahwa luas tanah tidak bertambah namun jumlah penduduk yang membutuhkan tanah itu baik secara tempat tinggal/hunian, tempat usaha, ataupun pemenuhan aneka kebutuhan masyarakat lainnya semakin meningkat.¹¹⁴

Dalam pandangan Islam, segala sesuatu yang ada di langit dan bumi termasuk tanah hakikatnya adalah milik Allah SWT semata. Firman Allah SWT dalam Surah An Nuur ayat

¹¹³ Djoni Sumardi Gozali, 2018. *Hukum Pengadaan Tanah*, Yogyakarta : UII Press, hlm. 47

¹¹⁴ St. Nurjannah, 2016. *Redefenisi Terhadap Pengaturan Hak Milk Atas Tanah*, Jurisprudentie Vol. 3 No. 2 (Desember 2016) hlm 152

42 yang artinya : Dan kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan kepada Allah-lah kembali (semua makhluk).” Allah SWT juga berfirman dalam Surah Al Hadid ayat 2 yang artinya : “Kepunyaan-Nyalah kerajaan langit dan bumi, Dia menghidupkan dan mematikan, dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu.” Ayat-ayat ini jelas dan tegas menyebutkan bahwa pemilik hakiki dari segala sesuatu (termasuk tanah) adalah Allah SWT semata.

Kemudian, Allah SWT sebagai pemilik hakiki, *istikhlaf* (memberikan kuasa) kepada manusia untuk mengelolanya sesuai dengan hukum-hukum-Nya. Allah SWT Firman dalam Surah Al Hadid ayat 7 yang artinya : ”Dan nafkahkanlah sebagian dari hartamu yang Allah telah menjadikan kamu menguasainya.” Imam Al-Qurthubi menafsirkan ayat ini, yaitu : Ayat ini merupakan dalil bahwa asal usul kepemilikan (*ashlul milki*) adalah milik Allah SWT, dan bahwa manusia tak mempunyai hak kecuali memanfaatkan (*tasharruf*) dengan cara yang diridhai oleh Allah SWT.”¹¹⁵ Dengan demikian berdasarkan Surah Al Hadid ayat 7 dan tafsirnya bahwa : pertama, pemilik hakiki dari tanah adalah Allah SWT. Kedua, Allah SWT sebagai pemilik hakiki telah memberikan kuasa kepada manusia untuk mengelola tanah menurut hukum-hukum Allah SWT. Oleh sebab itu hal tersebut implikasi bahwa tidak ada satu hukum pun yang boleh digunakan untuk mengatur persoalan tanah, kecuali hukum-hukum Allah SWT saja¹¹⁶ Mengatur pertanahan dengan hukum selain hukum Allah telah diharamkan oleh Allah sebagai pemiliknya yang hakiki, sebagaimana firman Allah SWT dalam Surah Al Kahfi ayat 26 yang artinya : ,”Dan Dia tidak mengambil seorang pun menjadi sekutu-Nya dalam menetapkan hukum.”

Syariah Islam telah mengatur persoalan kepemilikan tanah secara rinci, dengan mempertimbangkan 2 (dua) aspek yang terkait dengan tanah, yaitu : (1) zat tanah (*raqabah*

¹¹⁵Imam Al Qurthubi 2007 *Al Jami' li Ahkam Al Qur'an* (Tafsir Al-Qurthubi),(terjemah Fathurrahman, Ahmad Hotib) Juz I, Jakarta : Pustaka Azzam hlm. 130

¹¹⁶ Abduh dan Yahya, *Al-Milkiyah fi Al-Islam*, hlm. 138

al-ardh), dan (2) manfaat tanah (*manfaah al-ardh*), yakni penggunaan tanah untuk pertanian dan sebagainya.

Dalam Syariah Islam ada 2 (dua) macam tanah yaitu : (1) tanah usyriah (*al-ardhu al-‘usyriyah*), dan (2) tanah kharajiyah¹¹⁷ Tanah Usyriah adalah tanah yang penduduknya masuk Islam secara damai tanpa peperangan, contohnya Madinah Munawwarah dan Indonesia. Termasuk tanah usyriah adalah seluruh Jazirah Arab yang ditaklukkan dengan peperangan, misalnya Makkah, juga tanah mati yang telah dihidupkan oleh seseorang (*ihya`ul mawat*).¹¹⁸

Tanah usyriah ini adalah tanah milik individu, baik zatnya (*raqabah*), maupun pemanfaatannya (*manfaah*). Maka individu boleh memperjualbelikan, menggadaikan, menghibahkan, mewariskan, dan sebagainya.

Tanah usyriyah ini jika berbentuk tanah pertanian akan dikenai kewajiban usyr (yaitu zakat pertanian) sebesar sepersepuluh (10 %) jika diairi dengan air hujan (*tadah hujan*). Jika diairi dengan irigasi buatan zakatnya 5 %. Jika tanah pertanian ini tidak ditanami, tak terkena kewajiban zakatnya. Sabda Nabi SAW yang diriwayatkan Ahmad, Muslim, dan Abu Dawud, yang artinya : ”Pada tanah yang diairi sungai dan hujan zakatnya sepersepuluh, pada tanah yang diairi dengan unta zakatnya setengah dari sepersepuluh.”

Jika tanah usyriah ini tidak berbentuk tanah pertanian, misalnya berbentuk tanah pemukiman penduduk, tidak ada zakatnya. Kecuali jika tanah itu diperdagangkan, maka terkena zakat perdagangan.¹¹⁹ Jika tanah usyriah ini dibeli oleh seorang non muslim (*kafir*),

¹¹⁷Al-ardhu al-kharajiyah. *Al-Nabhani, Al-Syakhshiyah Al-Islamiyah*, Juz II hlm. 237

¹¹⁸ *Ibid*

¹¹⁹ *Ibid* hlm 240

tanah ini tidak terkena kewajiban *usyr* (zakat), sebab non muslim tidak dibebani kewajiban zakat.¹²⁰

Tanah *Kharajiyah* adalah tanah yang dikuasai kaum muslimin melalui peperangan (*al-harb*), misalnya tanah Irak, Syam, dan Mesir kecuali Jazirah Arab, atau tanah yang dikuasai melalui perdamaian (*al-shulhu*), misalnya tanah Bahrain dan Khurasan.¹²¹ Tanah *kharajiyah* ini zatnya (*raqabah*) adalah milik seluruh kaum muslimin, di mana negara melalui Baitul Mal bertindak mewakili kaum muslimin. Ringkasnya, tanah *kharajiyah* ini zatnya adalah milik negara. Jadi tanah *kharajiyah* zatnya bukan milik individu seperti tanah *kharajiyah*. Namun manfaatnya adalah milik individu. Meski tanah *kharajiyah* dapat diperjualbelikan, dihibahkan, dan diwariskan, namun berbeda dengan tanah *usyriyah*, tanah *kharajiyah* tidak boleh diwakafkan, sebab zatnya milik negara. Sedang tanah *usyriyah* boleh diwakafkan sebab zatnya milik individu.¹²² Tanah *kharajiyah* ini jika berbentuk tanah pertanian akan terkena kewajiban *kharaj* (pajak tanah, *land tax*), yaitu pungutan yang diambil negara setahun sekali dari tanah pertanian yang besarnya diperkirakan sesuai dengan kondisi tanahnya. Baik ditanami atau tidak, *kharaj* tetap dipungut.

Tanah *kharajiyah* yang dikuasai dengan perang (*al-harb*), *kharajnya* bersifat abadi. Artinya *kharaj* tetap wajib dibayar dan tidak gugur, meskipun pemiliknya masuk Islam atau tanahnya dijual oleh non muslim kepada muslim. Sebagaimana Umar bin al-Khattab tetap memungut *kharaj* dari tanah *kharajiyah* yang dikuasai karena perang meski pemiliknya sudah masuk Islam.¹²³

¹²⁰ Abdul Qadim Zallum, *Al-Amwal*, hlm. 48

¹²¹ Al-ardhu al-kharajiyah *Op, Cit* hlm. 248

¹²² Al- Nabhani, *Muqaddimah Ad-Dustur*, hlm. 303

¹²³ Al-ardhu al-kharajiyah *Op, Cit* hlm. 248

Tapi jika tanah kharajiyah itu dikuasai dengan perdamaian (*al-shulhu*), maka ada dua kemungkinan : (1) jika perdamaian itu menetapkan tanah itu menjadi milik kaum muslimin, kharajnya bersifat tetap (abadi) meski pemiliknya masuk Islam atau tanahnya dijual kepada muslim. (2) jika perdamaian itu menetapkan tanah itu menjadi milik mereka (non muslim), kedudukan kharaj sama dengan jizyah, yang akan gugur jika pemiliknya masuk Islam atau tanahnya dijual kepada muslim.¹²⁴

Jika tanah kharajiyah yang ada bukan berbentuk tanah pertanian, misal berupa tanah yang dijadikan pemukiman penduduk, maka ia tak terkena kewajiban *kharaj*. Demikian pula tidak terkena kewajiban zakat (*usyr*). Kecuali jika tanah itu diperjualbelikan, akan terkena kewajiban zakat perdagangan.¹²⁵

Namun kadang *kharaj* dan zakat (*usyr*) harus dibayar bersama-sama pada satu tanah. Yaitu jika ada tanah kharajiyah yang dikuasai melalui perang (akan terkena kharaj abadi), lalu tanah itu dijual kepada muslim (akan terkena zakat/*usyr*). Dalam kondisi ini, *kharaj* dibayar lebih dulu dari hasil tanah pertaniannya. Lalu jika sisanya masih mencapai nishab, zakat pun wajib dikeluarkan.¹²⁶

Kemudian tentang kepemilikan (*milkiyah, ownership*) tanah dalam Syariah Islam didefinisikan sebagai hak yang ditetapkan oleh Allah SWT bagi manusia untuk memanfaatkan suatu benda. (*idznu asy-Syari' bi al-intifa' bil-'ain*).¹²⁷ Kepemilikan tidaklah lahir dari realitas fisik suatu benda, melainkan dari ketentuan hukum Allah pada benda itu.¹²⁸ Terkait cara-Cara Memperoleh Kepemilikan Tanah menurut Abdurrahman Al-Maliki, tanah dapat dimiliki dengan 6 (enam) cara menurut hukum Islam, yaitu melalui : (1)

¹²⁴ Abdul Qadim Zallum, *Op. Cit.* hlm 47

¹²⁵ Al- Nabhani *Op. Cit* hlm 247

¹²⁶ Abdul Qadim Zallum, *Op.Cit.* hlm 49

¹²⁷ Al- Nabhani, *Op.Cit.* hlm 73

¹²⁸ Abdul Ghani, *Al-'Adalah fi An-Nizham Al-Iqtishadi fi Al-Islam*, hlm. 8

jual beli, (2) waris, (3) hibah, (4) *ihya`ul mawat* (menghidupkan tanah mati), (5) *tahjir* (membuat batas pada tanah mati), (6) *iqtha`* (pemberian negara kepada rakyat).¹²⁹

Mengenai jual-beli, waris, dan hibah sudah jelas. Adapun *ihya`ul mawat* artinya adalah menghidupkan tanah mati (*al- mawat*). Pengertian tanah mati adalah tanah yang tidak ada pemiliknya dan tidak dimanfaatkan oleh seorang pun. Menghidupkan tanah mati, artinya memanfaatkan tanah itu, misalnya dengan bercocok tanam padanya, menanaminya dengan pohon, membangun bangunan di atasnya, dan sebagainya. Sabda Nabi Muhammad SAW sebagaimana yang diriwayatkan Bukhari yang artinya : "Barangsiapa yang menghidupkan tanah mati, maka tanah itu menjadi miliknya."¹³⁰ *Tahjir* artinya membuat batas pada suatu tanah. Nabi Muhammad SAW bersabda sebagaimana yang diriwayatkan Ahmad, yang artinya : "Barangsiapa membuat suatu batas pada suatu tanah (mati), maka tanah itu menjadi miliknya." Sedang *iqtha`*, artinya pemberian tanah milik negara kepada rakyat. Nabi SAW pada saat tiba di kota Madinah, pernah memberikan tanah kepada Abu Bakar As-Shiddiq dan Umar bin Khaththab. Nabi Muhammad SAW juga pernah memberikan tanah yang luas kepada Zubair bin Awwam.¹³¹

Syariat Islam juga menetapkan bahwa hak kepemilikan tanah pertanian akan hilang jika tanah itu ditelantarkan tiga tahun berturut-turut. Negara akan menarik tanah itu dan memberikan kepada orang lain yang mampu mengolahnya.¹³²

Umar bin Khaththab pernah berkata,"Orang yang membuat batas pada tanah (*muhtajir*) tak berhak lagi atas tanah itu setelah tiga tahun ditelantarkan." Umar pun melaksanakan ketentuan ini dengan menarik tanah pertanian milik Bilal bin Al-Harits Al-

¹²⁹ Al-Maliki, *As-Siyasah al-Iqtishadiyah al-Mustla*, hlm. 51

¹³⁰ Al- Nabhani, *Op.Cit.* hlm 79

¹³¹ *Ibid* hlm 116

¹³² *Ibid* hlm 136

Muzni yang ditelantarkan tiga tahun. Para sahabat menyetujuinya sehingga menjadi *Ijma'* Sahabat (keepakatan para sahabat Nabi Muhammad SAW) dalam masalah ini.¹³³

Pencabutan hak milik ini tidak terbatas pada tanah mati (*mawat*) yang dimiliki dengan cara tahjir (pembuatan batas) saja, namun juga meliputi tanah pertanian yang dimiliki dengan cara-cara lain atas dasar *Qiyas*. Misalnya, yang dimiliki melalui jual beli, waris, hibah, dan lain-lain. Sebab yang menjadi alasan hukum (*illat, ratio legis*) dari pencabutan hak milik bukanlah cara-cara memilikinya, melainkan penelantaran selama tiga tahun (*ta'thil al-ardh*).¹³⁴

Islam juga mengatur pemanfaatan tanah (*at-tasharruf fi al-ardh*) yang mengharuskan pemilik tanah pertanian untuk mengolahnya sehingga tanahnya produktif. Negara dapat membantunya dalam penyediaan sarana produksi pertanian, seperti kebijakan Khalifah Umar bin Khathab memberikan bantuan sarana pertanian kepada para petani Irak untuk mengolah tanah pertanian mereka. Jika pemilik tanah itu tidak mampu mengolahnya, dianjurkan untuk diberikan kepada orang lain tanpa kompensasi. Nabi Muhammad SAW pernah bersabda yang diriwayatkan Bukhari yang artinya : "Barangsiapa mempunyai tanah (pertanian), hendaklah ia mengolahnya, atau memberikan kepada saudaranya." Jika pemilik tanah pertanian menelantarkan tanahnya selama tiga tahun, maka hak kepemilikannya akan hilang, sebagaimana telah diterangkan sebelumnya.

Kemudian terkait lahan pertanian, syariat Islam melarang menyewakan lahan pertanian, baik tanah *kharajiyah* maupun tanah *usyriyah*, baik sewa itu dibayar dalam bentuk hasil pertaniannya maupun dalam bentuk lainnya (misalnya uang).¹³⁵

¹³³ *Ibid* hlm 241

¹³⁴ *Ibid* hlm 139

¹²³ *Ibid* hlm 141

Rasulullah SAW bersabda sebagaimana diriwayatkan Bukhari yang artinya :
 ”Barangsiapa mempunyai tanah (pertanian), hendaklah ia mengolahnya, atau memberikan kepada saudaranya, jika ia enggan (memberikan) maka tahanlah tanahnya itu.” Dalam hadis sahih riwayat Muslim, Rasulullah SAW telah melarang mengambil upah sewa (*ajrun*) atau bagi hasil (*hazhun*) dari tanah. Hadis-hadis ini dengan jelas melarang penyewaan lahan pertanian (*ijaratul ardh*).

Sebagian ulama membolehkan penyewaan lahan pertanian dengan sistem bagi hasil, yang disebut *muzara'ah*. Dengan dalil bahwa Rasulullah SAW telah bermuamalah dengan penduduk *Khaibar* dengan sistem bagi hasil, yakni setengah hasilnya untuk Rasulullah SAW dan setengah hasilnya untuk penduduk *Khaibar*. Dalil ini kurang kuat, karena tanah *Khaibar* bukanlah tanah pertanian yang kosong, melainkan tanah berpohon. Jadi muamalah yang dilakukan Nabi SAW adalah bagi hasil merawat pohon yang sudah ada, yang disebut *musaqat*, bukan bagi hasil dari tanah kosong yang kemudian baru ditanami (*muzara'ah*). Tanah *Khaibar* sebagian besar adalah tanah berpohon (kurma), hanya sebagian kecil saja yang kosong yang dapat ditanami.¹³⁶ Larangan ini khusus untuk menyewakan lahan pertanian untuk ditanami. Adapun menyewakan tanah bukan untuk ditanami, misal untuk dibuat kandang peternakan, kolam ikan, tempat penyimpanan (gudang), untuk menjemur padi, dan sebagainya, hukumnya boleh-boleh saja sebab tidak ada larangan Syariah dalam masalah ini.

Kemudian tanah yang di dalamnya ada tambang, misalkan minyak, emas, perak, tembaga, dan sebagainya, ada 2 (dua) kemungkinan : (1) tanah itu tetap menjadi milik pribadi/negara jika hasil tambangnya sedikit. (2) tanah itu menjadi milik umum jika hasil tambangnya banyak. Nabi Muhammad SAW sebagaimana yang diriwayatkan Abu Dawud

¹³⁶ *Ibid* hlm 142

yang artinya : Rasulullah pernah memberikan tanah bergunung dan bertambang kepada Bilal bin Al-Harits Al-Muzni. Hal ini menunjukkan tanah yang bertambang boleh dimiliki individu jika tambangnya mempunyai kapasitas produksinya sedikit. Kemudian Nabi Muhammad SAW sebagaimana yang diriwayatkan Tirmidzi, pada suatu saat pernah memberikan tanah bertambang garam kepada Abyadh bin Hammal. Setelah diberitahu para sahabat bahwa hasil tambang itu sangat banyak, maka Nabi Muhammad SAW menarik kembali tanah itu dari Abyadh bin Hammal. Hal ini menunjukkan tanah dengan tambang yang besar kapasitas produksinya, menjadi milik umum yang dikelola negara, tidak boleh dimiliki dan dikelola oleh individu (swasta).¹³⁷

Kemudian negara juga berhak menetapkan wilayah khusus (*hima*) *Hima* adalah tanah atau wilayah yang ditetapkan secara khusus oleh negara untuk kepentingan tertentu, tidak boleh dimanfaatkan oleh individu. Misalnya menetapkan *hima* pada suatu tambang tertentu. Rasulullah SAW dan para khalifah sesudahnya pernah menetapkan *hima* pada tempat-tempat tertentu. Rasulullah SAW pernah menetapkan *Naqi`* (nama padang rumput di kota Madinah) khusus untuk menggembalakan kuda-kuda milik kaum muslimin, tidak untuk lainnya. Abu Bakar pernah menetapkan *Rabdzah* (nama padang rumput juga) khusus untuk menggembalakan unta-unta zakat, bukan untuk keperluan lainnya.¹³⁸

¹³⁷ *Ibid* hlm 220

¹³⁸ Abdul Qadim Zallum, *Op.Cit.* hlm 85

BAB III

PENGATURAN PENDAFTARAN TANAH ABSENTEE MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP YANG BELUM BERKEADILAN

A. Kewenangan Pengawasan Terhadap Tanah Absentee

Philipus M Hadjon mengemukakan pendapat tentang pengertian kewenangan, yaitu “Istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam istilah Hukum Belanda. Kalau dilakukan pengkajian secara cermat, ada perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan dalam karakter hukumnya, istilah *bevoegdheid* digunakan baik dalam konsep hukum privat maupun dalam konsep hukum publik. Sedangkan dalam konsep Hukum Indonesia, istilah wewenang atau kewenangan digunakan dalam konsep hukum publik. Dalam Hukum Tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi, dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Oleh karena itu, konsep wewenang merupakan konsep dalam hukum publik.¹³⁹

Wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Atau dengan perkataan lain, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹⁴⁰

¹³⁹Philipus M Hadjon, 2005. *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, hlm. 105.

¹⁴⁰S.F. Marbun, 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta Liberty, hlm. 154.

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Administrasi, karena pemerintahan baru dapat melakukan fungsinya atas dasar wewenang yang diperoleh. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legaliteit beginselen*). Suatu kewenangan harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku, sehingga bersifat sah.¹⁴¹

Hak untuk mengatur dari Negara atau Pemerintah disebut sebagai wewenang atau kewenangan atau *bevoegdheid*. Wewenang atau kewenangan tersebut haruslah sah atau *Rechtmatig* yang memiliki tiga fungsi, yaitu :

1. Bagi aparat pemerintahan, asas keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintahan (*bestuurnormen*).
2. Bagi masyarakat, asas keabsahan berfungsi sebagai alasan mengajukan gugatan terhadap tindakan pemerintahan (*beroepsgronden*).
3. Bagi hakim, asas keabsahan berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tindakan pemerintahan (*toetsingsgronden*).¹⁴²

Kemudian pemerintahan memiliki dua arti, yaitu dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti yang luas yaitu sebagai pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga, dan petugas-petugas yang disertai kewenangan untuk mencapai negara. Dengan kata lain pemerintahan di sini meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif atau seluruh alat-alat kelengkapan negara. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit (*bestuurvoering*) adalah mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan, yaitu hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja Van Poelje mengartikan pemerintahan dalam arti sempit adalah "sebagai

¹⁴¹Suriansyah Murhani, 2009. *Kewenangan Pemerintah Dalam Mengurus Bidang Pertanahan*, Surabaya : Laksbang Justitia, hlm. 14.

¹⁴²*Ibid.*, hlm. 30.

organ/badan/ alat perlengkapan negara yang disertai pemerintahan (government/bertuur). Sedangkan dalam arti luas, pemerintahan merupakan fungsi yang meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan dan keputusan oleh alat-alat pemerintahan untuk mencapai tujuan pemerintahan.¹⁴³ Fungsi pemerintahan secara keseluruhan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan, keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-undangan dari penguasa politik dan peradilan tidak termasuk di dalamnya. Jadi, titik berat dari pendapat Hadjon tersebut adalah pemerintahan dalam arti luas, baik sebagai fungsi maupun sebagai organisasi, terlepas dari kekuasaan perundang-undangan dari penguasa politik (legislatif) dan kekuasaan peradilan (yudikatif). Membuat suatu kebijakan merupakan salah satu fungsi pemerintahan dalam bidang kebijakan umum (regelgeving), bukan bidang legislatif.

Terkait dengan kebijakan pemerintah di bidang pertanahan, diatur secara pokok dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Undang-undang ini berlaku sejak tanggal 24 September 1960 dan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UUPA hanya ketentuan pokoknya, sehingga masih perlu diatur lebih lanjut dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Dengan diundangkannya UUPA, maka berlaku Hukum Tanah Nasional yang menyatakan tidak berlaku lagi (mencabut) peraturan dan keputusan yang dibuat oleh Pemerintah Hindia Belanda. Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 menjadi dasar bagi pembentukan UUPA, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA. Dalam UUPA disebutkan ruang lingkup agraria, yaitu meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Ruang lingkup bumi,

¹⁴³Van Poelje, dalam Kuntjoro Purbopranoto, 1981. *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, Bandung : Binacipta, hlm. 42

meliputi permukaan bumi (tanah), tubuh bumi, dan ruang yang ada di bawah permukaan air. Dengan demikian, tanah merupakan bagian kecil dari agraria. Tanah yang dimaksudkan disini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis, yang disebut hak penguasaan atas tanah.

Salah satu hak penguasaan atas tanah dalam UUPA, yaitu hak menguasai Negara atas tanah, yang dimuat dalam Pasal 2 UUPA. Pasal 2 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Pembatasan kekuasaan Negara atas tanah diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu :

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah;
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan
perbuatan hukum yang mengenai tanah.

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan /atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok ukur pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah. Berkaitan dengan penguasaan atas tanah menurut penulis berdasarkan maksud dari UUPA tersebut bahwa hak menguasai tanah oleh negara tidak hanya merupakan kewenangan pemerintah pusat, akan tetapi juga dapat menjadi kewenangan pemerintah daerah, apabila mendapat pelimpahan atau

delegasi kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Hal ini secara tegas diatur dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA dan Penjelasannya yang menyatakan: "Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah".

Selanjutnya penjelasan Pasal 2 ayat (4) UUPA berbunyi sebagai berikut : "Ketentuan dalam ayat (4) adalah bersangkutan dengan asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah . Soal agraria menurut sifatnya dan pada azasnya merupakan tugas pemerintah pusat (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945). Dengan demikian, maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu adalah merupakan *medebewind*. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu." Dengan demikian, berdasarkan Pasal 2 ayat (4) UUPA dan penjelasannya, kewenangan negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara dipegang oleh pemerintah pusat, sehingga bersifat sentralistik yang dilaksanakan melalui asas dekonsentrasi dengan ditempatkannya Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di daerah. Sedangkan pemerintah daerah dapat mempunyai kewenangan bidang pertanahan tersebut apabila ada pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (*tugas pembantuan/madebewind*).

Atas dasar konsepsi yuridis tentang Hak Menguasai oleh Negara tersebut, sebagai konsekuensi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan hukum, untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan umum, maka ketatanegaraan yang menyangkut penguasaan pengelola sumber daya agraria atau sumber daya alam, khususnya pertanahan

di dalamnya, adalah berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelola Sumber Daya Alam yang lengkap sebagai berikut :

- a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia ;
- c. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- d. Mensejahterahkan rakyat, terutama melalui peningkatan sumber daya manusia Indonesia;
- e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi masyarakat;
- f. Mewujudkan keadilan, termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agraria dan sumber daya alam;
- g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan gaya dukung lingkungan;
- h. Meleksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan Pengelolah Sumber Daya Alam;
- j. Mengakui dan menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keanekaragaman budaya, bahasa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;

- k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat dan daerah provinsi, kabupaten kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
- l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkatnya, berkaitan dengan alokasi dengan pengelola sumber daya agraria dan sumber daya alam.

Dengan demikian, berdasarkan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, Pasal 4 huruf I TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 dan Penjelasan Pasal 2 ayat (4) Undang-undang Pokok Agraria, maka seharusnya Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditambah satu urusan wajib pemerintah pusat yaitu urusan pertanahan. Kemudian ditugas perbantukan kepada daerah. Penyelenggaraan tugas pembantuan bidang pertanahan kepada daerah harus dilaksanakan oleh perangkat daerah, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan bukan dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006. Dengan demikian, berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintah pusat hanya 6 urusan wajib dan tidak termasuk urusan pertanahan, dan Pasal 1 ayat (5) pula dapat dijelaskan bahwa pemerintah daerah mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah bidang pertanahan sesuai dengan kebutuhan setempat.

Oleh karena itu, menurut penulis berdasarkan ketentuan di atas seharusnya urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota adalah urusan yang terdapat diluar urusan pemerintah pusat sebagai diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun

2014 tentang Pemerintahan Daerah Artinya urusan pemerintahan daerah di bidang pertanahan pun seharusnya menjadi urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Berdasarkan rumusan ketentuan tersebut di atas, kedudukan pemerintah daerah bertindak sebagai pelaksana kekuasaan negara (delegasi kekuasaan) atas pertanahan tidak bersifat asli karena diberikan melalui delegasi wewenang. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus bertindak atas dasar taat asas terhadap ketentuan normatif bidang pertanahan dan pengaturan kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan. Kenyataannya ketentuan tersebut masih bersifat kemungkinan dalam artian segala sesuatunya tergantung kepada pemerintah pusat apakah mau melimpahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah atau tidak (sesuai dengan kata-kata bunyi pasal 2 ayat (4) yaitu : “ sekedar diperlukan...” Artinya perihal sejauhmana batas-batas pelimpahan pelaksanaan kekuasaan negara atas pertanahan diserahkan pada kemampuan dan kesiapan pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat setempat. UUPA pada awal dibentuk dijadikan sebagai sarana untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka mencapai masyarakat yang adil dan makmur, hal ini dapat dilihat dalam penjelasan umum I Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tujuan pokok UUPA adalah sebagai berikut :

- (1) Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan menjadi alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka mencapai 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 seluruh rakyat.

Tujuan tersebut di atas dalam perjalanannya ternyata kurang dapat membawa kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka mencapai masyarakat yang adil dan makmur, karena dalam pengaturannya kurang memperhatikan kehendak dan aspirasi masyarakat.

Memang negara ditetapkan fungsi dan peranannya hanya sebagai penguasa yang mengatur, menata dan mengendalikan serta mengawasi, baik perbuatan maupun hubungan hukum atas tanah. Hal ini ditunjukkan dengan menggunakan istilah hak menguasai oleh negara. Kata "Hak" pada Pasal 2 UUPA maupun Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 itu, tidak menunjukkan kepada sejenis hak atas tanah (land title); (2) Undang-Undang Pokok Agraria sebenarnya sudah menegaskan adanya azas desentralisasi atau otonomi kepada daerah otonom yang disebut daerah Swantrata dan masyarakat hukum adat (Pasal 2 ayat (4)) UUPA. Berdasarkan penafsiran Mahkamah Konstitusi mengenai hak menguasai negara terkait dengan sumber daya alam manafsirkan "hak menguasai negara" (HMN) bukan dalam makna negara memiliki, tetapi negara hanya merumuskan kebijakan, melakukan pengaturan, melakukan pengurusan, melakukan pengelolaan dan melakukan pengawasan.

Dengan demikian makna hak menguasai negara terhadap cabang-cabang yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, tidak menafikan kemungkinan perorangan, atau swasta berperan asalkan lima peranan negara/pemerintah masih tetap terpenuhi dan sepanjang pemerintah dan pemerintah daerah memang tidak atau belum mampu melaksanakannya. Dengan demikian, jika penulis perhatikan penafsiran Mahkamah Konstitusi di atas, terhadap cabang-cabang yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak (pertanahan) jika pemerintah memang tidak atau belum mampu melaksanakannya, maka pemerintah daerahpun berperan asalkan peranan pemerintah tetap terpenuhi. Oleh karena pelimpahan kewenangan menguasai atas tanah kepada

pemerintah daerah merupakan hal yang sangat penting, maka dalam menentukan kebijakan strategis dan mengatur hubungan hukum atas tanah dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya, menuntut kemampuan untuk melihat seluruh visi dan kemungkinan harus mampu menyeimbangkan berbagai kepentingan yang saling bersilang, sehingga tidak lebih banyak lagi menimbulkan permasalahan dibidang pertanahan.

Selain itu, pesatnya pembangunan membawa konsekuensi pada penyediaan tanah yang semakin meningkat dan pemerintah perlu secara dinamis menanggapi secara kreatif kondisi- kondisi yang kompleks dan cepat berubah agar dengan demikian kebijakan- kebijakan yang dikeluarkan dapat mendukung suksesnya pembangunan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dengan dilimpahkannya kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah untuk dapat mendukung suksesnya pembangunan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 2 ayat (4) UUPA, yaitu ” wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu”. Dengankata lain suksesnya pembangunan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah tergantung juga dari pelimpahan kewenangan bidang pertanahan tersebut kepada pemerintah daerah.

Bagaimana urusan bidang pertanahan dapat berhasil dengan baik sesuai aspirasi masyarakat, jika pemerintah daerah sendiri hanya mempunyai kewenangan kecil dari seluruh unsur bidang pertanahan.

Kemudian terkait dengan pelaksana kebijakan pertanahan, dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, ditentukan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan. Selanjutnya Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan

Pertanahan Nasional, ditentukan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, 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.

Kemudian dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota.

Sebagaimana yang diuraikan sebelumnya bahwa khusus pengaturan di bidang pertanahan diatur dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-undang Pokok

Agraria (UUPA). Kewenangan di bidang pertanahan oleh Negara diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat menguasai bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk wewenang kepada negara yang di atur dalam pasal 2 UUPA ayat 2 yang berbunyi :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pasal 2 ayat (2) sub a UUPA tersebut memberi wewenang pada Negara untuk mengatur bahwa tanah-tanah di daerah tertentu diperuntukkan untuk keperluan tertentu, atau apakah orang boleh mendirikan pabrik diatas tanah miliknya atau tidak, bahkan untuk menentukan bahwa daerah tertentu akan digunakan sebagai hutan kota, dan sebagainya. Sub b -nya memberi wewenang kepada Negara untuk mengatur mengenai hak apa saja yang boleh dipunyai orang atas tanah, sifat hak tersebut, siapa yang bisa mempunyai tanah dengan hak tertentu, dan sebagainya. Sementara sub c memberi wewenang kepada Negara untuk mengatur apakah suatu hak boleh dialihkan pada pihak lain, apa syarat pengalihannya, apakah suatu hak boleh digunakan sebagai jaminan hutang, apakah orang boleh membiarkan saja hak atas tanahnya tanpa digunakan sama sekali, dan sebagainya.

Pasal 2 UUPA mengatur kewenangan atas tanah yang dilaksanakan oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, yang lebih dikenal dengan sebutan hak

menguasai negara atas tanah. Hak menguasai negara atas tanah merupakan pelaksanaan dari hak bangsa Indonesia atas tanah. Hak menguasai Negara atas tanah bersifat publik, yaitu mengatur dan menentukan, sedangkan hak bangsa Indonesia atas tanah bersifat privat dan publik. Pasal 2 ayat (2) UUPA memuat 3 (tiga) macam wewenang hak menguasai negara atas tanah. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 UUPA menunjukkan bahwa urusan pertanahan dikonsepsikan dilaksanakan secara sentralistis atau merupakan tugas Pemerintah Pusat. Namun demikian, dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA ditegaskan bahwa hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat -masyarakat hukum adat,sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA, hak menguasai Negara atas tanah dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kewenangannya kepada Pemerintah Daerah yang akan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Ketentuan yang menunjukkan bahwa kewenangan di bidang pertanahan bersifat sentralistis, yaitu dalam Penjelasan Pasal 2 UUPA, yang isinya : “Ketentuan dalam ayat (4) adalah bersangkutan dengan asas otonom dan *medebewind* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar). Dengan demikian, maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah itu adalah merupakan *medebewind*. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluan dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu” Dalam pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah, Pemerintah Pusat dapat menguasakan (memberi kuasa) kepada Pemerintah Daerah, namun hal itu bukan merupakan suatu keharusan. Kata-kata “dapat dikuasakan” dan “sekedar

diperlukan” memberi tekanan bahwa pemberian kuasa kepada Pemerintah Daerah bukan suatu keharusan.¹⁴⁴

Pemerintah daerah menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) adalah ”pembagian politik suatu bangsa yang diberi kuasa oleh undang-undang, yang mempunyai kewenangan mengontrol secara substansi terhadap urusan-urusan lokal, yang merupakan badan hasil pemilihan atau seleksi secara local. Berdasarkan definisi tersebut, PBB memberikan dasar bahwa pemerintah local (daerah) adalah tingkat pemerintahan yang lebih rendah bila dibanding dengan pemerintahan negara. Pemerintah lokal (daerah) dibentuk berdasarkan undang-undang, memiliki tanggung jawab dan para apatur pemerintah daerahnya dalam suatu pemilihan lokal. Mengingat wilayah negara Indonesia sangat luas dan kondisi-kondisi sosial-budaya yang beragam maka dengan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, melahirkan berbagai undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yang terakhir dilahirkan adalah Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah ditetapkan untuk mengganti UU 32 Tahun 2004 yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Muatan UU Pemerintahan Daerah tersebut membawa banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan daerah.

Berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2014 klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang

¹⁴⁴Nur Hasan Ismail, 2000. *Otonomi Bidang Pertanian : Reposisi Peranan Pusat dan Daerah, dan Ideologi Politik Pertanian*, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 34.

sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Konstitusi, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan (*medebewind*), diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, efisiensi dan efektifitas serta memperhatikan potensi dan kekhususan suatu daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Substansi kewenangan pemerintah daerah mencakup seluruh kewenangan bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama, sebagaimana tercantum dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini diperkuat dengan ketentuan Pasal 5 TAP MPR RI No.XV/MPR/1998, yaitu :pemerintah daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan. Melalui kewenangan bidang pertanahan yang seluas nyata dan bertanggung jawab kepada daerah dengan memberikan hak dan kewajibannya, maka pemerintah daerah melalui kebijakannya dan aparat daerah dapat secara efektif dan efisien dalam menata, mengelola dan memanfaatkan lahan-lahan yang di daerah guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena bidang pertanahan merupakan sumber keuangan bagi daerah (penjelasan Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria/ UUPA).

Pelaksanaan kewenangan di bidang pertanahan terjadi perubahan sejak diundangkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (sekarang UURI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), yang di dalamnya mengatur otonomi daerah, mengubah kebijakan kewenangan pengurusan bidang pertanahan yang sebelumnya bersifat sentralistik diubah menjadi desentralistik. Otonomi daerah menghendaki adanya penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dengan pengertian bahwa kewenangan tersebut merupakan kepunyaan Pemerintah Daerah. Kewenangan Pemerintah Pusat yang sebelumnya mencakup semua sektor pembangunan telah dikurangi menjadi hanya beberapa sektor strategis. Kehadiran Undang-undang No. 22 Tahun 1999 (sekarang UURI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), ini telah mendatangkan kejutan-kejutan terutama di bidang dan urusan pemerintahan dengan kewenangan yang sentralistik, termasuk dalam kelompok ini adalah bidang pertanahan. Kewenangan dari hak menguasai dari Negara atas tanah menurut UUPA harus dilaksanakan secara sentralistik oleh Pemerintah Pusat. Namun, dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1999, kewenangan tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota sebagai kewenangan otonomi daerah.¹⁴⁵

Pada tanggal 17 Januari 2001, Presiden menerbitkan Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan, yang menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan sepenuhnya masih mengacu pada Peraturan, Keputusan, Instruksi, dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang telah ada.

Sebagai Daerah Otonom, pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan berlaku Peraturan, Keputusan, Instruksi, dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala

¹⁴⁵Boedi Harsono, 2003. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang -undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Jakarta : Djembatan, hlm. 38.

Badan Pertanahan Nasional yang telah ada”. Selanjutnya Pemerintah Pusat menerbitkan Keputusan Presiden No. 62 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 166 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2001, Pasal I (109) Keputusan Presiden No. 62 Tahun 2001 menyatakan bahwa : “Sebagian tugas pemerintahan yang dilaksanakan Badan Pertanahan Nasional di daerah tetap dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sampai dengan ditetapkannya seluruh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, selambat-lambatnya 2 (dua) tahun”.

Menindaklanjuti Keputusan Presiden No. 62 Tahun 2001, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.. 593.08/381/UMPEM, perihal pelaksanaan otonomi bidang pertanahan tanggal 30 Juli 2001, bahwa paling lambat bulan Mei 2003 seluruh kewenangan sebagaimana tersurat dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 harus sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Pada kenyataannya tidak terjadi penyerahan kewenangan bidang pertanahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Dalam rangka pelaksanaan Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan dengan dasar bahwa seluruh wilayah Republik Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia diterbitkan Keputusan Presiden No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Dalam Keputusan Presiden No. 34 Tahun 2003 ditetapkan bahwa : “Dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan, dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, dan pelaksanaan Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001, Badan Pertanahan Nasional melakukan langkah-langkah percepatan, yaitu penyusunan Rancangan Undang-undang tentang Penyempurnaan Undang -undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang

Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, dan Rancangan Undang-undang tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.

Keputusan Presiden No. 34 Tahun 2003 menetapkan 9 (sembilan) kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, yaitu :

1. Pemberian izin lokasi;
2. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan;
4. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
5. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian kelebihan tanah maksimum dan tanah absentee;
6. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;
8. Pemberian izin membuka tanah;
9. Perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota

Dalam rangka pelaksanaan 9 (sembilan) kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan di daerah, Badan Pertanahan Nasional diberi waktu 3 (tiga) bulan sejak diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 untuk menyusun norma-norma dan/atau standardisasi mekanisme ketatalaksanaan, kualitas produk dan kualifikasi sumber daya manusia yang diperlukan. Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 dirasakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota mempersempit kewenangan pelayanan pertanahan yang sebelumnya sudah diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 50 Tahun 2000 tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah

Kabupaten/Kota yang mencantumkan ketentuan tentang Kewenangan Dinas Pertanahan Kabupaten/Kota, yang meliputi :

1. Penyelenggaraan tata guna tanah dan tata ruang;
2. Penyelenggaraan pengaturan dan penguasaan tanah;
3. Penyelenggaraa pengaturan dan pengurusan hak-hak atas tanah;
4. Penyelenggaraan pengukuran dan pendaftaran tanah;
5. Penyelenggaraan administrasi pertanahan;
6. Penetapan kerangka dasar kadastral daerah dan pelaksanaan pengukuran kerangka dasar kadastral daerah; dan
7. Penanganan penyelesaian masalah dan sengketa pertanahan serta peningkatan partisipasi masyarakat.

Saat ini, dalam pasal 12 ayat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ditentukan bahwa ada 24 (dua puluh empat) urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah. Salah satu dari urusan wajib tersebut adalah pertanahan.

1. Pendidikan;
2. Kesehatan;
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
4. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
5. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
6. Sosial.
7. Tenaga kerja;
8. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
9. Pangan;
10. Pertanahan;

11. Lingkungan hidup;
12. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
13. Pemberdayaan masyarakat dan Desa;
14. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
15. Perhubungan;
16. Komunikasi dan informatika;
17. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
18. Penanaman modal;
19. Kepemudaan dan olah raga;
20. Statistik;
21. Persandian;
22. Kebudayaan;
23. Perpustakaan; dan
24. Kearsipan.

Khusus urusan wajib pemerintahan bidang pertanahan, kegiatannya dibagi-bagi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kota/kabupaten dijabarkan dalam Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Provinsi Dan Daerah Kabupaten/Kota dalam Lampiran UU RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintah Pusat :

1. Pemberian izin lokasi lintas Daerah provinsi
2. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan lintas Daerah provinsi

4. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh Pemerintah Pusat
5. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee lintas Daerah provinsi.
6. Perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya lintas Daerah provinsi.

Daerah Provinsi:

1. Pemberian izin lokasi lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi
2. Penetapan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum provinsi.
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.
4. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh Pemerintah Daerah provinsi
5. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi
6. Penetapan tanah ulayat yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi
7. Penyelesaian masalah tanah kosong lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi
8. Inventarisasi dan pemanfaatan tanah kosong lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi
9. Perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi

Daerah kota/ Kabupaten:

1. Pemberian izin lokasi dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota
2. Penyelesaian sengketa tanah garapan dalam Daerah kabupaten/kota
3. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh Pemerintah Daerah kabupaten /kota.
4. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee dalam Daerah kabupaten/kota.
5. Penetapan tanah ulayat yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota.
6. Penyelesaian masalah tanah kosong dalam Daerah kabupaten/kota
7. Inventarisasi dan pemanfaatan tanah kosong dalam Daerah kabupaten/kota.
8. Penerbitan izin membuka tanah.
9. Perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya dalam Daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Provinsi Dan Daerah Kabupaten/Kota bidang pertanahan dalam Lampiran UU RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di atas, terdapat urusan yang terkait tanah absentee, yaitu penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee, yang diberikan kepada Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.

Kemudian terkait pengawasan terhadap tanah absentee, terlebih dulu dipahami makna pengawasan. Pengawasan menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia adalah penilikan dan pengarahan kebijakan jalannya perusahaan.¹⁴⁶ Sedangkan menurut istilah pengawasan disebutkan sebagai proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai

¹⁴⁶Budiono, 2005. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Surabaya: Karya Agung, Hlm. 79

dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut untuk memastikan bahwa segala aktivitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan.¹⁴⁷

Fungsi utama pengawasan bertujuan untuk memastikan bahwa setiap individu ataupun pegawai pemerintah yang memiliki tanggung jawab bisa melaksanakannya sebaik mungkin. Dengan demikian, pengertian pengawasan meliputi segala kegiatan penelitian, pengamatan dan pengukuran terhadap jalannya operasi berdasarkan rencana yang telah ditetapkan, penafsiran dan perbandingan hasil yang dicapai dengan standar yang diminta, melakukan tindakan koreksi penyimpangan, dan perbandingan antara hasil (output) yang dicapai dengan masukan (input) yang digunakan.¹⁴⁸

Untuk mendapatkan suatu sistem pengawasan kualitas pelayanan yang efektif, maka diperlukan beberapa prinsip pengawasan. Adapun prinsip-prinsip pengawasan adalah sebagai berikut:

1. Dapat merefleksi sifat-sifat dan kebutuhan dari kegiatan-kegiatan yang harus diawasi
2. Dapat dengan segera melaporkan penyimpangan-penyimpangan.
3. Fleksibel
4. Dapat merefleksi pola organisasi
5. Ekonomis
6. Dapat dimengerti
7. Dapat menjamin diadakannya tindakan korektif
8. Standar mutu hasil pekerjaan terpenuhi semaksimal mungkin
9. Prosedur kerja ditaati oleh semua pihak¹⁴⁹

Prinsip pengawasan dilakukan mulai dari pekerjaan yang terendah sampai kepada pekerjaan secara keseluruhan. Selama suatu pekerjaan tidak berjalan dengan baik, akan

¹⁴⁷Ernie Tisnawati Sule dan Kurniawan Saefullah, 2006. *Pengantar Manajemen*, Edisi 1, Jakarta: Kencana, Hlm. 317-318

¹⁴⁸Muhammad, 2005. *Manajemen Bank Syariah*, Yogyakarta: UPP AMP YKPN. Hlm.213-214

¹⁴⁹Syarifuddin, 2005. *Manajemen Lembaga Pendidikan Islam*, Ciputat : Ciputat Press. Hlm. 110

menimbulkan kelengahan yang akan berakibat kerugian, oleh karena itu prinsip pengawasan cukup berperan untuk mengetahui dengan pasti apakah rencana atau aturan berjalan dengan baik sesuai dengan standar dan maksud semula, mengadakan perbaikan atau pembetulan terhadap sesuatu yang menyimpang (*corrective action*) dan yang tidak serasi.¹⁵⁰

Pengawasan juga mempunyai prinsip untuk menumbuhkan rasa tanggungjawab, amanah, jujur, arif dan disiplin. Satu hal yang perlu diingat oleh seorang pemimpin bahwa pengawasan yang baik adalah pengawasan yang dilakukan secara rutin dan berkala. Pengawasan yang baik adalah pengawasan yang dilakukan secara terus menerus. Pada umumnya setiap orang mempunyai Peluang untuk melakukan kesalahan-kesalahan. Peluang untuk melakukan kesalahan itu selalu ada berbagai alasan dan sebab. Ini merupakan tanggungjawab yang tidak terlepas bagi seorang pemimpin yang diberi amanah untuk mengawasi bawahannya demi suksesnya tujuan suatu organisasi. Oleh karena itu pengawasan yang dilakukan harus berkelanjutan dan terus menerus.¹⁵¹

Terkait dengan larangan kepemilikan tanah *absentee*, masih banyak ditemui ketidaktahuan tentang adanya larangan kepemilikan tanah secara *Absentee* oleh para petani ini yang membuat terjadinya pemilikan tanah secara *Absentee*, hal ini disebabkan oleh adat istiadat serta nilai budaya yang tertanam dalam masyarakat tani itu sendiri. Contohnya, banyak keluarga petani yang telah berhasil mendapatkan penghasilan yang dapat merubah kehidupannya di luar daerahnya, seiringnya waktu akan menetap di daerah tersebut, sehingga mereka akan menjual tanahnya kepada orang lain ataupun sanak keluarganya. Ada pula pemilik tanah tersebut tidak menyerahkan atau mengalihkan tanahnya kepada

¹⁵⁰A.S Moenir, 1982. *Tata Laksana (Manajemen) Perkantoran dan Penerapan*, Jakarta: Predya Pramati. Hlm.164

¹⁵¹Didin Hafidhuddin dan Hendri Tanjung, 2003. *Manajemen Syariah dalam Praktik*, Jakarta: Gema Insani, Hlm.176

siapapun dengan alasan tanah tersebut akan dijadikan investasi masa depan mereka ketika mereka kembali lagi ke daerahnya bahkan dengan keberhasilannya di luar daerah yang mendapatkan penghasilan yang banyak, ingin membeli tanah-tanah pertanian yang ada di daerahnya. hal ini akan berdampak kepada permasalahan baru yaitu pemilikan tanah yang melampaui batas maksimum dari seluruh anggota keluarga. Dalam konteks pembangunan, perencanaan penataan ruang dapat dipandang sebagai salah satu bentuk intervensi atau upaya pemerintah untuk menuju keterpaduan pembangunan melalui kegiatan perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan sumber daya ruang khususnya penataan lahan pertanian. Rencana tata ruang yang disusun tersebut mengandung pengertian perspektif yaitu menuju kepada keadaan ruang dan masa mendatang.

Rencana pemanfaatan ruang yang telah disusun dalam rencana tata ruang hanya dapat diwujudkan melalui sejumlah kebijaksanaan yang bersifat koordinasi pula, antara lain dibidang pertanahan Hal ini merupakan suatu keharusan mengingat bahwa sepanjang menyangkut tanah, maka rencana pemanfaatan ruang pada dasarnya adalah rencana pemanfaatan tanah. Artinya kegiatan penatagunaan tanah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam kegiatan penataan ruang. Dalam konteks ini, maka penatagunaan tanah mempunyai esensi mendasar yakni sebagai subsistem penataan ruang.

Mengingat pada kenyataannya tanah-tanah telah dikuasai oleh masyarakat dengan berbagai bentuk hubungan hukum dan dengan berbagai ragam dan jenis penggunaan serta pemanfaatan tanah, maka dalam perencanaan tata ruang tersebut, kondisi-kondisi pertanahan tersebut merupakan faktor yang perlu diperhatikan.

Aspek-aspek pertanahan yang harus menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam proses perencanaan tata ruang antara lain adalah keadaan penggunaan tanah saat sekarang, kondisi fisik kemampuan tanah, potensi tanah serta status penguasaan tanah tersebut.

Pengelolaan ruang kawasan sentra produksi pangan nasional dan daerah merupakan arahan kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang bagi peruntukan pertanian tanaman pangan. Namun demikian, penataan ruang tersebut belum optimal dirasakan fungsinya terutama dalam rangka menunjang ketahanan pangan nasional. Hal ini terjadi karena implementasi penataan ruang seringkali dipandang sebagai wujud peta buta. Harusnya informasi yang terkandung dalam strategi penataan ruang dapat menjadi batu pijakan bagi perencanaan pembangunan antar sektor perekonomian.

Pemanfaatan ruang masih dihadapkan pada berbagai penyimpangan dari ketentuan dan norma yang seharusnya ditegakkan. Penyebabnya adalah inkonsistensi kebijakan terhadap rencana tata ruang. Suatu wilayah yang sudah direncanakan sebagai wilayah peruntukan sebagai lahan pertanian seringkali dikorbankan demi mendapatkan pemasukan devisa. Padahal sektor pertanian merupakan leading sektor dalam menunjang ketahanan pangan nasional.

Kewenangan pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum baik itu berhubungan dengan hukum publik maupun dengan hukum privat, harus bersumber dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu sendiri memiliki arti sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, atau juga memerintah. Menurut Philipus M. Hadjon sendiri membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu: "atribusi; dan delegasi dan juga mandat".¹⁵²

Badan Pertanahan Nasional mendapatkan wewenang dari pemerintah melalui peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, sehingga segala sesuatu permasalahan mengenai pertanahan merupakan tanggung jawab dari Badan Pertanahan Nasional. Pertanggungjawaban ini juga

¹⁵²Philipus M. Hadjon, 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, Hlm.2

termasuk dalam hal pemilikan tanah pertanian secara Absentee, khususnya bagi kantor pertanahan yang merupakan instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional disetiap daerah kabupaten/kota.

Penyelesaian masalah Pemilikan Tanah secara Absentee merupakan bentuk tanggung jawab dari badan pemerintah yaitu Badan Pertanahan Nasional dalam hal ini Kantor Pertanahan. Perbuatan hukum ini merupakan wewenang yang diberikan oleh pemerintah kepada Badan Pertanahan Nasional yang dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dimana dikenal dengan asas legalitas dalam suatu konsep Negara Hukum. Konsep Negara hukum ini harus memberikan suatu alat sebagai jaminan bagi organ pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Sehingga tindakan hukum yang dilakukan pemerintah dilakukan berdasarkan wewenang yang sah dan tanggung jawab dari wewenang yang dilakukannya. Larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee walaupun sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi dan ditegaskan kembali dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian.

Bahkan pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, menentukan bahwa Setiap pimpinan unit organisasi wajib mengawasi pelaksanaan tugas bawahan masing-masing dan apabila terjadi penyimpangan wajib mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selama ini dinyakini dasar hukum pengawasan larangan tanah *absentee* oleh Badan Pertanahan Nasional adalah Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, namun aturan ini tidak secara tegas menentukan Badan

Pertanahan Nasional berwenang pengawasan larangan tanah *absentee*, sehingga ke depan apabila masih relevan pengaturan dan larangan tanah *absentee* ini, maka perlu diatur secara tegas lembaga yang mengawasi dan menegakannya, termasuk bentuk-bentuk pengawasannya.

B. Regulasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018. Peraturan Menteri ini dimaksudkan sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan PTSL yang dilaksanakan desa demi desa di wilayah kabupaten dan kelurahan demi kelurahan di wilayah perkotaan yang meliputi semua bidang tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Peraturan Menteri ini bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil merata dan terbuka serta akur tabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap meliputi seluruh objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Objek PTSL sebagaimana dimaksud meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data Pendaftaran tanah. Juga meliputi bidang tanah yang sudah ada tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan kegiatan PTSL

Pelaksanaan kegiatan PTSL dilakukan dengan tahapan: perencanaan, penetapan lokasi, persiapan, pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas,

penyuluhan, pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis, penelitian data yuridis untuk pembuktian hak, pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya, penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak, pembukuan hak, penerbitan sertifikat hak atas tanah, pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan dan, pelaporan.

Tahapan sebagaimana dimaksud dilaksanakan sesuai objek, subjek, alas hak, dan proses serta pembiayaan kegiatan PTSL. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap meliputi seluruh objek pendaftaran tanah di seluruh Republik Indonesia. Objek PTSL meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah.

Objek PTSL meliputi bidang tanah yang sudah ada tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan kegiatan PTSL. Pelaksanaan kegiatan PTSL dilakukan dengan tahapan: “Perencanaan, penetapan lokasi, persiapan, pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas, penyuluhan, pengumpulan data fisik dan data yuridis, penelitian data yuridis untuk pembuktian hak, pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya, penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak, pembukuan hak, penerbitan sertifikat hak atas tanah, pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan dan pelaporan”.

Tahapan-tahapan dimaksud dilaksanakan sesuai objek, subjek, alas hak dan proses serta pembiayaan kegiatan PTSL. Pendaftaran dimulai dengan perencanaan PTSL yang dilaksanakan melalui kegiatan PTSL atau gabungan dari kegiatan PTSL dengan program dan/atau kegiatan lain yaitu:

- a) Program Sertifikasi Lintas Sektoral
- b) Program Sertifikasi massal swadaya masyarakat

- c) Program atau kegiatan sertifikasi massal redistribusi tanah objek land reform, konsolidasi tanah dan transmigrasi.
- d) Program atau kegiatan sertifikasi massal lainnya atau gabungan dari beberapa/seluruh kegiatan sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf d sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Kemudian dalam rangka efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kegiatan PTSL, maka secara bertahap: Kepala Kantor Pertanahan menetapkan lokasi penyebaran target PTSL yang dikonsentrasikan pada beberapa desa kelurahan dan / atau kecamatan dan Kepala Kantor Wilayah BPN menetapkan lokasi penyebaran target PTSL yang dikonsentrasikan pada beberapa kabupaten/kota dalam satu provinsi.

Kepala Kantor Wilayah BPN dapat melakukan mobilisasi Penugasan pegawai dari Kantor Wilayah BPN dan dari Kantor Pertanahan ke Kantor Pertanahan lain dengan memperhatikan dan mempertimbangkan ketersediaan sumber daya manusia yang ada di lingkungan Kantor Pertanahan dan Kantor Wilayah BPN. Penugasan pegawai sebagaimana dimaksud adalah yang diperbantukan untuk melaksanakan PTSL pada Kantor Pertanahan yang ditunjuk dibuat dalam bentuk keputusan yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri.

Untuk selanjutnya Kepala Kantor Pertanahan menetapkan lokasi kegiatan PTSL di wilayah kerjanya. Penetapan lokasi dapat dilakukan dalam satu wilayah desa/kelurahan atau secara bertahap dalam satu hamparan Penetapan lokasi dilakukan dengan ketentuan: berdasarkan ketersediaan anggaran PTSL yang telah dialokasikan dalam APBN/APBD, PNBK, Corporate Social Responsibility (CSR) atau sumber dana PTSL, diprioritaskan pada lokasi desa/kelurahan yang ada kegiatan PRONA/ PRODA, Lintas Sektor, Sertifikat Massal Swadaya (SMS), CSR dan/atau program Pendaftaran tanah massal lainnya, atau

berdasarkan ketersediaan dana yang sah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan untuk 1 (satu) Desa/ Kelurahan PTSL, mempertimbangkan kemampuan sumber daya manusia/ petugas pelaksana PTSL pada masing-masing kantor pertanahan.

Dalam hal lokasi yang ditetapkan terdiri dari beberapa diupayakan agar desa/kelurahan yang menjadi objek PTSL letaknya berdekatan. Penetapan Lokasi dilampiri dengan peta lokasi. Dibuat dalam bentuk keputusan yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri.

Kemudian pada keadaan tertentu, Kepala Kantor Pertanahan dapat melakukan perubahan lokasi PTSL yang sudah ditetapkan. Perubahan lokasi dibuat dalam bentuk keputusan Kepala Kantor Pertanahan tentang perubahan lokasi PTSL Kepala Kantor Pertanahan wajib melaporkan perubahan lokasi PTSL kepada Kepala Kantor Wilayah BPN dengan memberikan alasan tentang perubahan dimaksud.

Dalam persiapan pelaksanaan PTS, Kepala Kantor Pertanahan melakukan persiapan pelaksanaan kegiatan PTSL dengan menyiapkan: sarana dan prasarana pelaksanaan kegiatan PTSL, Sumber daya manusia, Kebutuhan transportasi, Koordinasi dengan aparat pemerintah lainnya dan, Alokasi anggaran.

Setelah lokasi PTSL ditetapkan, Kepala Kantor Pertanahan menyiapkan peta dasar pendaftaran yang berbentuk peta garis atau peta foto. Dalam hal peta dasar pendaftaran belum tersedia, Kepala Kantor Pertanahan menyiapkan peta lainnya yang digunakan sebagai peta kerja. Peta sebagaimana dimaksud telah memuat pemetaan bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar haknya.

Dalam hal bidang-bidang tanah terdaftar belum dipetakan atau sudah dipetakan tetapi tidak pada posisi sebenarnya, maka pemetaan bidang-bidang tanah tersebut

dilakukan bersamaan dengan pemetaan hasil pengukuran bidang tanah secara sistematis.

Kemudian pembentukan Panitia PTSL Pembentukan dan Penetapan Panitia Ajudikasi PTSL dan Satuan Tugas, yang dituangkan dalam bentuk keputusan. Sebelum melaksanakan tugasnya, Panitia Ajudikasi PTSL dan satgas wajib mengangkat sumpah dihadapan pejabat yang mengangkatnya. Keputusan Kepala Kantor Pertanahan mengenai Panitia Ajudikasi PTSL dan satgas serta Berita Acara Pengangkatan Sumpah merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri.

Panitia Ajudikasi PTSL terdiri atas: Ketua merangkap anggota yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan, Wakil ketua bidang fisik merangkap anggota yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan yang memahami urusan infrastruktur pertanahan, Wakil Ketua bidang yuridis merangkap anggota yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan yang memahami urusan hubungan hukum pertanahan, Sekretaris yang dijabat oleh pegawai Kantor Pertanahan, Kepala Desa/ Kelurahan setempat atau Pamong Desa/Kelurahan yang ditunjuk dan, Anggota dari unsur kantor Pertanahan, sesuai kebutuhan.

Dengan mempertimbangkan ketersediaan sumber daya manusia, setiap Panitia Ajudikasi PTSL dapat dibentuk untuk lebih dari satu atau untuk beberapa wilayah kecamatan dengan melibatkan unsur perangkat setiap desa/kelurahan yang bersangkutan.

Petugas Ajudikasi PTSL dibantu oleh Satgas Fisik, Satgas Yuridis dan Satgas Administrasi. Satgas Fisik terdiri dari unsur Aparatur Sipil Negara Kementerian, Pegawai Tidak tetap/Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri Kementerian, Surveyor Kadaster Berlisensi, Asisten Surveyor Kadaster Berlisensi dan/atau KJSKB yang diketuai Ajudikasi PTSL

Satgas Yuridis terdiri dari unsur Aparatur Sipil Negara Kementerian, Pegawai Tidak Tetap/Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri Kementerian, perangkat Desa/Kelurahan, perangkat RT/RW/Lingkungan Organisasi Masyarakat, Bintara Pembina Desa (BABINSA), Bhayangkara Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (BHABINKAMTIBMAS) dan/atau unsur masyarakat lainnya yang diketuai oleh Wakil Ketua bidang Yuridis Panitia Ajudikasi PTSL.

Satgas Administrasi terdiri dari unsur Aparatur Sipil Negara Kementerian dan dapat dibantu oleh Pegawai Tidak tetap/Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri Kementerian yang diketuai oleh Sekretaris Panitia Ajudikasi PTSL.

Dalam hal diperlukan Kepala Kantor Wilayah BPN dapat menugaskan Aparatur Sipil Negara dari Kantor Wilayah BPN atau Kantor Pertanahan sebagai Satgas Fisik, Satgas Yuridis atau Satgas Administrasi untuk membantu pelaksanaan kegiatan PTSL di Kantor Pertanahan lain dalam satu wilayah provinsi. Satgas dapat dibentuk pada masing-masing desa/ kelurahan atau meliputi beberapa desa/kelurahan.

Kemudian Tugas-tugas Panitia PTS, yaitu Panitia Ajudikasi PTSL mempunyai tugas: menyiapkan rencana kerja dan jadwal kegiatan PTSL, mengumpulkan data fisik dan dokumen asli data yuridis semua bidang tanah yang ada di wilayah yang bersangkutan serta memberikan tanda penerimaan dokumen kepada pemegang hak atau kuasanya, memberikan asistensi terhadap kelengkapan persyaratan bukti kepemilikan/ penguasaan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, memeriksa kebenaran formal data fisik dan data yuridis alat bukti kepemilikan atau penguasaan tanah, mengumumkan data fisik dan data yuridis bidang-bidang tanah yang sudah dikumpulkan, memfasilitasi penyelesaian sengketa antara pihak-pihak yang bersangkutan mengenai data yang disengketakan.

Di samping itu juga mengesahkan hasil pengumuman sebagai dasar pembukuan hak atau pengusulan pemberian hak serta pendaftaran hak, menyampaikan laporan secara periodik dan menyerahkan hasil kegiatan kepada Kepala kantor Pertanahan dan melakukan supervisi pelaksanaan dan hasil pekerjaan Satgas Fisik dan Satgas Yuridis.

Ketua Panitia Ajudikasi memimpin dan bertanggungjawab terhadap seluruh pelaksanaan program kegiatan adjudikasi, mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan dengan Kantor Pertanahan dan instansi terkait, memberikan pengarahan pelaksanaan kegiatan termasuk penyuluhan, mengesahkan berita acara pengumuman data fisik dan data yuridis, menegaskan konversi hak atas tanah, menandatangani penetapan pengakuan penegasan hak, menandatangani usulan keputusan pemberian hak atas tanah Negara, Atas nama kepala Kantor Pertanahan menandatangani buku tanah dan sertifikat, menandatangani dokumen penyerahan hasil kegiatan Panitia Ajudikasi kepada kepala kantor Pertanahan.

Wakil Ketua bidang fisik yaitu membantu Ketua panitia Ajudikasi PTSL dalam: mengkoordinasikan pelaksanaan tugas pengumpulan data fisik dan penatausahaan pendaftaran tanah terkait dengan data fisik, membantu Ketua Panitia Ajudikasi PTSL dalam pemeriksaan data fisik bidang-bidang tanah, membuat kesimpulan hasil pengukuran dan pemetaan, memeriksa sengketa mengenai batas dan luas tanah, meneliti daftar tanah dan memeriksa luas, memeriksa peta dan surat ukur.

Termasuk juga menginventarisasi permasalahan khususnya mengenal data fisik bidang-bidang tanah, membuat laporan hasil kegiatan secara berkala, mengontrol pengukuran batas tanah, bersama Wakil Ketua bidang yuridis menyiapkan pelaksanaan pengumuman, menyiapkan peta Pendaftaran, atas nama kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan menandatangani peta bidang tanah dan surat ukur atau menandatangani peta bidang tanah yang dibuat oleh Surveyor Kadaster Berlisensi untuk penggunaannya.

Wakil Ketua bidang yuridis adalah membantu Ketua Panitia adjudikasi PTSL dalam mengkoordinasikan pelaksanaan tugas pengumpulan data yuridis dan penatausahaan pendaftaran tanah terkait dengan data yuridis, membantu ketua Panitia Adjudikasi PTSL dalam pemeriksaan data yuridis bidang-bidang tanah, supervisi pengumpulan dokumen asli mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, bersama wakil ketua bidang fisik menyiapkan pelaksanaan pengumuman, membuat kesimpulan hasil pengumpulan data yuridis.

Membantu menyelesaikan sanggahan mengenai data yuridis, membuat kesimpulan dan membuat laporan setelah pengumuman, menyiapkan buku tanah terkait dengan data yuridis, menginventarisi permasalahan umum hak atas tanah, membuat laporan hasil kegiatan secara berkala, supervisi nama pemegang hak pada buku tanah, memeriksa buku tanah, sertifikat dan daftar nama, menyiapkan konsep penetapan konversi dan pengakuan/penegasan hak atas tanah, menyiapkan daftar tanah negara serta usulan pemberian hak atas tanah negara dan menyiapkan konsep keputusan pemberian hak atas tanah.

Tugas pengetikan, penggandaan dokumen, penerimaan surat-surat umum dan pemberian tanda terimanya dan pekerjaan administratif lainnya, menyiapkan laporan ke Kantor Pertanahan, Kantor Wilayah BPN dan unit kerja lain yang dianggap perlu, menyiapkan daftar hadir, membuat laporan hasil rapat, menyiapkan laporan hasil kegiatan secara berkala setiap bulan, membuat evaluasi untuk laporan hasil kegiatan secara berkala setiap bulan, termasuk juga menyiapkan sertifikat dan mempersiapkan pertanggungjawaban keuangan di laksanakan oleh Sekretaris Panitia Adjudikasi PTSL

Satgas Fisik, melakukan: Pengukuran batas bidang tanah secara kadaster yang dituangkan pada Gambar ukur, atas penunjukan pemilik tanah atau kuasanya,

melaksanakan pemetaan bidang tanah pada Peta Pendaftaran dan membuat Peta Bidang Tanah, menjalankan prosedur dan pemasukan data dan informasi yang berkaitan dengan data fisik bidang tanah pada aplikasi KKP, menandatangani Gambar Ukur dan dokumen terkait, dalam hal pelaksanaan kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah oleh pihak ketiga.

Surveyor Kadaster Berlisensi menandatangani peta bidang tanah untuk pembuatannya dan menyampaikan peta bidang tanah kepada Ketua Ajudikasi PTSL. Satgas Yuridis melakukan pemeriksaan dokumen bukti kepemilikan/ penguasaan bidang tanah, memeriksa riwayat tanah dan menarik surat-surat bukti pemilikan atau penguasaan tanah yang asli dan memberikan tanda terima, membuat daftar bidang-bidang tanah yang telah diajudikasi, membuat laporan pelaksanaan pekerjaan secara berkala, menyiapkan pengumuman mengenal data yuridis menginventarisasi sanggahan keberatan dan penyelesaiannya, menyiapkan data untuk pembuatan daftar isian dan pemeriksaan sertifikat dan, menginput kegiatan PTSL ke dalam Aplikasi KKP.

Tugas Satgas Administrasi membantu pelaksanaan tugas Sekretaris Panitia Ajudikasi PTSL. Penyuluhan dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan beserta Panitia Ajudikasi PTSL, Satgas Fisik dan Satgas Yuridis. Penyuluhan dilakukan dengan memberikan penjelasan paling sedikit mengenai: manfaat bagi masyarakat, pemerintah dan negara atas hasil pelaksanaan kegiatan PTSL, tahapan dan mekanisme kegiatan PTSL, penetapan dan pemasangan tanda batas masing-masing bidang tanah, dokumen yuridis yang perlu dipersiapkan, jadwal pengukuran bidang tanah dan pengumpulan data yuridis oleh satgas fisik dan satgas yuridis.

Di samping itu dalam penyuluhan disampaikan juga hasil akhir Kegiatan PTSL Pembiayaan yang disediakan oleh Pemerintah dan/atau sumber lain yang sah melalui

kegiatan PTSL, akibat hukum yang terjadi apabila kewajiban dan tanggung jawab dimaksud atas tidak dipenuhi, hak untuk mengajukan keberatan atas hasil adjudikasi yang diumumkan selama jangka waktu pengumuman dan biaya-biaya dan/ atau pajak yang akan ditanggung oleh peserta kegiatan PTSL.

Penyuluhan sebagaimana dimaksud yang dilakukan kepada masyarakat, baik yang sudah maupun belum memiliki sertifikat. Selain kepada masyarakat, penyuluhan juga dapat dilakukan kepada Pemerintah Daerah, Instansi terkait, Penegak Hukum dan/ atau tokoh-tokoh masyarakat.

Pelaksanaan pengumpulan, pengolahan dan pemeliharaan data fisik dan data yuridis penetapan hak dan pendaftaran tanah menggunakan daftar isian, blanko, peta dan daftar lainnya serta isian atau entri yang ada dalam aplikasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP).

Kepala Kantor Pertanahan harus memastikan kesesuaian data yang dihasilkan dari kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis lengkap dengan data elektronik dalam aplikasi KKP sebagaimana dimaksud. Kecuali ditentukan lain dalam Peraturan Menteri ini, maka daftar isian blanko, peta dan daftar lainnya sebagaimana dimaksud di atas menggunakan daftar isian, blanko, peta dan daftar lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan penyesuaian kebutuhan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Untuk optimalisasi dan simplifikasi pelaksanaan kegiatan PTSL maka Kegiatan pengumpulan data fisik oleh Satgas Fisik dan pengumpulan data yuridis oleh Satgas Yuridis, dilakukan oleh 1 (satu) tim untuk setiap desa/kelurahan lokasi PTSL

- a) Kegiatan pengumpulan data fisik dan identifikasi bidang-bidang tanah dapat mengoptimalkan pihak ketiga dan partisipasi masyarakat.

- b) Kegiatan pengumpulan data yuridis harus dikoordinasikan dengan Pemerintah Desa/Kelurahan agar data yuridis peserta kegiatan PTSL dapat dikumpulkan secara kolektif pada suatu tempat yang telah ditetapkan sebelumnya untuk masing-masing desa/kelurahan.

Pengumpulan Data Fisik dilaksanakan melalui kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah. Pengumpulan data fisik dilaksanakan oleh Satgas Fisik dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengukuran dan pemetaan bidang tanah dilakukan dengan menggunakan teknologi survei dan pemetaan terdiri dari metode. Terstres, metode fotogrametri, metode satelit, atau metode kombinasi dari ketiga metode dimaksud. Dalam melaksanakan pengukuran bidang tanah, Satgas fisik harus mengetahui data atau informasi tentang masing-masing pemilik atau pihak yang berhak atas tanahnya. Paling sedikit berupa fotokopi KTP/Kartu Keluarga/Surat Keterangan kependudukan dari instansi yang berwenang.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Satgas Fisik dapat dibantu oleh Surveyor Kadaster Berlisensi KISKB dan atau Badan Hukum Perseroan yang bergerak di bidang survei dan pemetaan informasi geospasial melalui tata cara dan pembiayaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan. Standar, kriteria, metode, prosedur, dan mekanisme pengumpulan, pengolahan, dan penyajian serta pemeliharaan data dan dokumen fisik dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengumpulan data yuridis meliputi pengumpulan alat bukti mengenai kepemilikan atau pengurusan tanah, baik bukti tertulis, keterangan saksi dan/ atau pernyataan yang bersangkutan. Pengumpulan data yuridis dilakukan oleh Satgas Yuridis dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Standar kriteria, metode, prosedur, dan mekanisme pengumpulan pengolahan, dan penyajian serta pemeliharaan data dan dokumen yudiris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengumpulan data yuridis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 dilaksanakan melalui kegiatan pengumpulan dan pemeriksaan riwayat kepemilikan tanah yang dituangkan dalam Risalah Penelitian Data Yuridia. Risalah Penelitian Data Yuridis sebagaimana dimaksud merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Untuk keperluan pembuktian hak, Panitia Ajudikasi PTSL melakukan penelitian data yuridis. Dalam hal bukti kepemilikan tanah masyarakat tidak lengkap atau tidak ada sama sekali maka dapat dilengkapi dan dibuktikan dengan surat pernyataan tertulis tentang kepemilikan dan/atau penguasaan fisik bidang tanah dengan Itikad baik oleh yang bersangkutan.

Unsur itikad baik sebagaimana dimaksud terdiri dari kenyataan secara fisik menguasai, menggunakan, memanfaatkan dan memelihara tanah secara turun temurun dalam waktu tertentu dan/ atau memperoleh dengan cara tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Itikad baik sebagaimana dimaksud terdiri dari kenyataan secara fisik menguasai, menggunakan, memanfaatkan dan memelihara tanah secara turun temurun dalam waktu tertentu dan/ atau memperoleh dengan cara tidak melanggar ketentuan peraturan perundangan-undangan.

Itikad baik sebagaimana dimaksud dibuktikan dengan pernyataan pemohon/ Peserta Ajudikasi PTSL yang menyatakan: Tidak terdapat Keberatan dari pihak lain atas tanah yang dimiliki atau tidak dalam keadaan sengketa dan tidak termasuk atau bukan merupakan

Assel Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau Badan Usaha atau Milik Daerah, Kawasan Hutan.

Surat pernyataan sebagaimana dimaksud dibuat dengan ketentuan:

- a) Disaksikan paling sedikit oleh 2 (dua) orang saksi dari lingkungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua, baik kalam kekerabatan vertikal maupun horizontal, yang menyatakan bahwa yang bersangkutan adalah benar sebagai pemilik dan yang menguasai bidang tanah tersebut.
- b) Dibuat berdasarkan keterangan yang sebenar-benarnya dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara perdata maupun pidana, dan apabila dikemudian hari terdapat unsur ketidak benaran dalam pernyataannya bukan merupakan tanggung jawab Panitia Ajudikasi PTSL.^{5 4}

Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah harus bermeterai dan dibuat sesuai dengan format sebagaimana tercantum yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Rekapitulasi data yuridis yang sudah dituangkan di dalam Risalah Penelitian Data yuridis mengenai bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan dalam peta bidang-bidang tanah, dimasukkan dalam Daftar Data Yuridis dan Data Fisik Bidang Tanah. Untuk memenuhi asas publisitas dalam pembuktian pemilikan tanah, data yuridis dan data fisik bidang tanah dan peta bidang-bidang tanah diumumkan dengan menggunakan formulir Pengumuman dengan menggunakan formulir Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis selama 14 (empat belas) hari kalender di Kantor Panitia Ajudikasi PTSL dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan.

Dalam hal ini terdapat pihak yang mengajukan keberatan sebagaimana dimaksud, disampaikan pemberitahuan tertulis agar segera mengajukan gugatan ke Pengadilan

Keberatan sebagaimana dimaksud dicatat dalam Daftar Keberatan/Sanggahan terhadap Pengumuman Hasil Penelitian Data Fisik dan Data Yuridis Penanganan keberatan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal ini terdapat pihak yang mengajukan keberatan sebagaimana dimaksud, disampaikan pemberitahuan tertulis agar segera mengajukan gugatan ke Pengadilan. Keberatan sebagaimana dimaksud dicatat dalam Daftar Keberatan/ Sanggahan terhadap Pengumuman Hasil Penelitian Data Fisik dan Data Yuridis. Adapun penanganan keberatan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyelesaian kegiatan PTSL terdiri atas (empat) kluster, meliputi:

- a) Kluster 1, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertifikat Hak atas Tanah;
- b) Kluster 2, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertifikat Hak atas Tanahnya namun terdapat perkara di Pengadilan dan/ atau sengketa,
- c) Kluster 3, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan Sertifikat Hak atas Tanah karena subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ini, dan
- d) Kluster 4, yaitu bidang tanah yang objek dan subjeknya sudah terdaftar dan sudah bersertifikat Hak Atas Tanah, baik yang belum dipetakan maupun yang sudah dipetakan namun tidak sesuai dengan kondisi lapangan atau terdapat perubahan data fisik, wajib dilakukan pemetaannya ke dalam Peta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Kluster 4 sebagaimana dimaksud merupakan kegiatan dalam rangka pembangunan sistim pemetaan bidang tanah dalam satu kesatuan wilayah administrasi desa/kelurahan secara lengkap.

Dalam hal bidang tanah data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertifikat Hak Atas Tanah (Kluster 1), maka berdasarkan Berita Acara Pengesahan Data Fisik dan Data Yuridis Ketua Panitia Ajudikasi PTSL menindaklanjuti dengan Pendaftaran hak atas bidang-bidang tanah Negara berdasarkan keputusan pemberian hak oleh Kepala Kantor Pertanahan yang di halaman terakhir memuat keputusan pemberian hak tersebut dan dilampiri dengan bukti pembayaran Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB) atau Pajak Penghasilan (PPh).

Penegasan Konversi dan Pengakuan hak dan Penetapan Keputusan Pemberian Hak, maka dibukukan hak milik, hak guna bangunan, hak pakai dan/atau wakaf dalam buku tanah yang bersangkutan. Dalam pembukuan hak pembatasan-pembatasan yang bersangkutan dengan hak tersebut termasuk pembatasan dalam pemindahan hak, pembatasan dalam penggunaan tanah menyangkut garis sempadan pantai, sungai dan lain-lain, juga dicatat pembatasan penggunaan tanah hak Kawasan lindung.

Penandatanganan Buku Tanah dilakukan oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan. Bentuk, isi dan tata cara pengisian buku tanah di lakukan sesuai dengan ketentuan perundangan-undangan.

Dalam hal bidang tanah yang memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertifikat namun terdapat perkara di Pengadilan (Kluster 2), maka dilakukan: “Pembukuan hak dengan mengosongkan nama pemegang haknya, Penerbitan sertifikat Hak atas Tanah setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dan amar putusannya menyatakan salah satu pihak sebagai pihak yang berhak”.

Dalam hal putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap ditetapkan setelah tahun anggaran kegiatan PTSL berakhir, maka Kepala Kantor Pertanahan yang menandatangani dan menerbitkan Sertifikat Hak atas Tanah. Penerbitan sertifikat sebagaimana

dimaksud dilakukan tanpa mengganti buku tanah yang telah ditandatangani Panitia Ajudikasi PTSL.

Dalam hal bidang tanah yang memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat namun terdapat sengketa (Kluster 2) merupakan tanah sengketa yang telah dilakukan mediasi namun belum terdapat penyelesaian. Tanah sengketa yang telah dilakukan mediasi dan telah mendapat penyelesaian terhadap data fisik maupun data yuridis dapat dibukukan dan diterbitkan sertifikatnya (Kluster 1).

Bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan Sertifikat Hak atas Tanah (Kluster 3), hasil kegiatan PTSL dicatat dalam daftar tanah dan daftar isian pendaftaran tanah lainnya.

Bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat di bukukan dan diterbitkan sertifikat (kluster 3) yaitu:

- a) Subjek merupakan warga negara Asing, BUMUN/BUMD/BHMN, Badan Hukum Swasta, subjek tidak diketahui, subjek tidak bersedia mengikuti kegiatan PTSL, subjek tidak bersedia membuat surat pernyataan terhutang BPHTB dan/atau PPh.
- b) Objek PTSL merupakan tanah P3MB, Prk 5, Rumah Golongan III yang belum lunas sewa beli, objek Nasionalisasi, Tanah Ulayat, Tanah Absente dan tanah kelebihan maksimum.
- c) Objek PTSL merupakan tanah objek land reform, transmigrasi dan konsolidasi tanah yang tidak dapat diterbitkan sertifikat sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri.
- d) Subjek tidak bersedia membuat surat pernyataan penguasaan fisik bidang Tanah, bagi objek PTSL yang merupakan tanah bekas milik adat, dan
- e) Dokumen objek yang membuktikan kepemilikan atas tanah tidak lengkap.

Bidang tanah sebagaimana dimaksud dapat dibukukan Buku Tanah dan diterbitkan Sertifikat Hak Atas Tanahnya kepada pihak yang berhak setelah:

- 1) Dipenuhinya persyaratan yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan
- 2) Dimohon oleh pihak yang berhak dengan pembiayaan sendiri melalui mekanisme Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kemudian penandatanganan penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah sebagaimana dimaksud dilaksanakan Kepala Kantor Pertanahan. Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakal dan Wakaf yang sudah didaftar dalam buku tanah dan memenuhi syarat untuk diberikan tanda bukti haknya, diterbitkan sertifikat hak atas tanah. Data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat meliputi pembatasan-pembatasan termasuk pembatasan dalam pemindahan hak, pembatasan dalam penggunaan tanah menyangkut garis sempadan pantai atau pembatasan lainnya.

Dokumen alat bukti hak lama yang menjadi dasar pembukuan dicoret silang dengan tinta dengan tidak menyebabkan tidak terbacanya tulisan/ tanda yang ada atau diberi teraan berupa cap atau tulisan yang menyatakan bahwa dokumen itu sudah dipergunakan untuk pembukuan hak, sebelum disimpan sebagai Warkah.

Penandatanganan sertifikat hak atas tanah hasil pelaksanaan kegiatan PTSL dilaksanakan oleh Ketua Panitia Ajudikasi PTSL untuk dan atas nama Kepala Kantor Pertanahan. Sertifikat hak atas tanah diserahkan kepada pemegang hak kuasanya dan sertifikat wakaf diserahkan kepada Nadzir.

Lokasi PTSL yang di dalamnya terdapat Tanah Objek Land Reform, Konsolidasi Tanah atau objek transmigrasi, maka dapat diterbitkan sertifikat hak atas tanah dengan ketentuan:

- a) Tanah objek Landreform yang berdasarkan rencana tata ruang telah berubah menjadi tanah non pertanian.
- b) Objek Konsolidasi tanah telah diproses sesuai dengan tahapan menurut ketentuan yang berlaku akan tetapi belum diberikan hak kepada peserta Konsolidasi Tanah.
- c) Objek transmigrasi telah diberikan Hak Pengelolaan akan tetapi belum diberikan hak milik atas Tanah kepada peserta transmigrasi atau lokasi objek yang sebelumnya menjadi lokasi transmigrasi akan tetapi oleh Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi telah dikualifikasi bukan lagi sebagai daerah transmigrasi.

Dalam hal penerima sertifikat Hak atas tanah tidak atau belum mampu membayar BPHTB dan/atau masih adanya tunggakan pembayaran PPh oleh pihak lain atas tanah yang bersangkutan maka tetap dapat diterbitkan Sertifikat Hak Atas Tanah. Bagi peserta PTSL tidak atau belum mampu membayar BPHTB maka yang bersangkutan harus membuat surat pernyataan BPHTB terhutang.

Dalam hal bidang tanah berasal dari hasil jual beli di masa lampau dan pembeli sekarang tidak mempunyai bukti pembayaran PPh dari pihak penjual di masa lalu, maka yang bersangkutan harus membuat surat keterangan PPh terhutang.

Materi muatan surat pernyataan BPHTB terhutang dan surat keterangan PPh terhutang sebagaimana dimaksud dimuat dalam Keputusan Pemberian Hak atas Tanah dan selanjutnya dicatat dalam Buku Tanah dan Sertifikat sebagai BPHTB terhutang dari

pemilik tanah yang bersangkutan atau PPh terhutang oleh penjual tanah atau yang bersangkutan.

Penerbitan sertifikat kepada penerima hak dilaksanakan dengan ketentuan: penerima hak menyerahkan surat-surat bukti kepemilikan yang asli dan penerima hak membuat Surat Pernyataan BPHTB terhutang dan/atau Surat Keterangan PPh terhutang, yang menjadi Warkah Hak atas Tanah yang bersangkutan.

Kepala Kantor Pertanahan wajib menyampaikan daftar BPHTB terhutang dan/atau PPh terhutang secara periode dalam waktu 3 (tiga) bulan kepada Bupati/Walikota setempat untuk BPHTB, kepada Kantor Pajak Pratama setempat untuk PPh, yang memuat identitas peserta (NIK), letak tanah, luas tanah, tanggal dan nomor sertifikat serta Nilai Jual Objek Pajak/ Surat Keterangan Pajak.

Daftar BPHTB dan PPh Terhutang didasarkan pada aplikasi KKP Peralihan hak atau perubahan atas Buku Tanah dan Sertifikat Hak Atas Tanah hanya dapat dilakukan setelah yang bersangkutan dapat membuktikan bahwa BPHTB terhutang dan/atau PPh terhutang tersebut sudah dilunasi oleh masing-masing wajib pajak.

Surat Pernyataan BPHTB Terhutang, Surat Keterangan PPh terhutang dan format pengisian BPHTB/PPh terhutang dibuat sesuai dengan format yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Dalam hal tanah yang diajukan merupakan harta Bersama yang belum dibagi dipisahkan dan dimohon oleh salah satu pihak baik dalam masa perkawinan maupun perceraian maka tetap diterbitkan atas nama suami istri. Jika tanah yang diajukan merupakan harta atau boedel waris yang belum terbagi, maka tetap diterbitkan atas nama seluruh ahli waris.

Jika terdapat kesalahan administrasi dalam penerbitan Sertifikat Hak atas Tanah maka dilakukan perbaikan berdasarkan Berita Acara Perbaikan Kesalahan Administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berita Acara Perbaikan Kesalahan Administrasi sesuai dengan format yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Kemudian cara penyimpanan dan penyerahan data PTSL. Panitia Ajudikasi PTSL melakukan pengumpulan, pengelompokan, pengolahan dan penyimpanan data PTSL yang meliputi: Dokumen data yuridis yang terdiri dari identitas pemegang hak, alas hak, berita acara yang dibuat panitia, bukti pengumuman, Berita Acara Pengesahan data fisik dan data yuridis dan surat keputusan pemberian hak dokumen data fisik, data pengukuran dan perhitungan hasil pengukuran, gambar ukur, peta bidang tanah dan surat ukur, daftar isian pendaftaran tanah dan hak atas tanah, buku tanah, sertifikat Hak Atas Tanah, Bukti-bukti administrasi keuangan. Data administrasi lainnya, data dapat dilakukan dalam bentuk elektronik.

Ketua Panitia Ajudikasi PTSL menyerahkan hasil pelaksanaan kegiatan PTSL menyerahkan hasil pelaksanaan kegiatan PTSL kepada Kepala Kantor Pertanahan pada akhir kegiatan PTSL dan disertai dengan data PTSL.

Penyerahan hasil pelaksanaan kegiatan PTSL dibuat dalam bentuk Berita Acara Serah Terima berkas dan Warkah hasil kegiatan PTSL yang ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudiaksi PTSL dan Kepala Kantor Pertanahan. Hasil kegiatan PTSL disimpan, didokumentasikan dan diarsipkan oleh Kepala kantor Pertanahan.

Hasil kegiatan PTSL sebagaimana dimaksud Pasal 37 disimpan, didokumentasikan dan diarsipkan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Bentuk cara penyimpanan, penyajian dan

penghapusan dokumen PTSL dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hasil kegiatan PTSL disampaikan juga kepada Tim Percepatan Kebijakan Satu Peta guna memperkuat basis data Kebijakan Satu Peta.

Pelaporan Pelaksanaan kegiatan PTSL dilakukan pada saat:

- a. Terjadi permasalahan dalam pelaksanaan kegiatan PTSL
- b. PTSL selesai dilaksanakan

Pelaporan pada saat terjadi permasalahan dalam pelaksanaan kegiatan PTSL dilakukan oleh Ketua Panitia Ajudikasi PTSL kepada Kepala Kantor Pertanahan dengan tembusan Direktur Jendral Hubungan Hukum Keagrariaan dan Kepala Kantor Wilayah BPN.

Pelaporan pada saat PTSL selesai dilaksanakan dilakukan secara berjenjang dan berkala dari Kepala kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah BPN dan Menteri. Laporan kemajuan pelaksanaan kegiatan PTSL selain dilaksanakan melalui Sistem Kendali Mutu Pelayanan Pertanahan (SKMPP) dan secara berkala kepada Menteri c.q Direktur Jendral Infrastruktur Keagrariaan dan Direktur Jendral Hubungan Hukum Keagrariaan. Penanggung jawab pelaksanaan laporan terdiri atas Kepala Kantor Pertanahan untuk tingkat Kabupaten/Kota dan kepala Kantor Wilayah BPN untuk tingkat provinsi.

Laporan ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk Kantor Pertanahan dan Kepala Kantor Wilayah BPN untuk Kantor Wilayah BPN. Sumber pembiayaan PTSL berasal dari

- 1) Daftar Isian Program Anggaran (DIPA) Kementerian
- 2) Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi, Kabupaten/Kota

- 3) *Corporate Social Responsibility* (CSR), Badan Usaha Milik negara/ Badan Usaha Milik Daerah, Badan Hukum Swasta
- 4) Dana masyarakat melalui Sertifikat Massal Swadaya (SMS) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) Penerimaan lain yang sah berupa hibah (grant) pinjaman (loan) badan hukum swasta atau bentuk lainnya melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/ atau Pendapatan Negara Bukan Pajak

Sumber pembiayaan PTSL dapat juga berasal dari kerjasama dengan pihak lain yang diperoleh dan digunakan serta dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Biaya PTSL dialokasikan juga untuk:

- 1) Pembayaran honorarium Panitia Ajudikasi PTSL yang bukan merupakan anggota Satgas Fisik, Satgas Yuridis dan Satgas Administrasi dan
- 2) Biaya mobilisasi/penugasan sebagaimana dimaksud dalam hal anggaran tidak atau belum disediakan harus dialokasikan melalui revisi anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diselenggarakan Kementerian ATR/Ka. BPN ini menargetkan 126 juta bidang tanah di Indonesia terdaftar Dan tersertifikasi keseluruhan pada tahun 2025. Kemudian dijabarkan dalam target-target 5 juta bidang pada tahun 2017, 7 juta bidang pada Tahun 2018, 9 juta bidang pada tahun 2019 dan 10 juta setiap tahunnya sampai dengan tahun 2025. Karena jika pendaftaran tanah dilakukan rutinitas seperti biasanya setahun kurang lebih 500 ribu bidang, membutuhkan waktu 160 tahun untuk tanah terdaftar seluruh Indonesia (Purbaya 2017). Target-target PTSL ini bukanlah pekerjaan mudah, banyak pihak beranggapan hanya ambisi, pencitraan, dan kepentingan politik sesaat, karena anggapan ini merujuk pada hasil pendaftaran tanah

selama ini kurang dari 50 persen tanah yang sudah terdaftar. Padahal sudah 57 tahun yang lalu perintah berkewajiban untuk mendaftarkan tanahnya sebagaimana yang telah diamanatkan oleh Undang-undang Pokok Agraria. Apabila dianalisis lebih mendalam penyebab utama adalah political will pemerintah, program-program pendaftaran tanah sebelumnya dilaksanakan dalam tataran kementerian, bukan dalam puncak pemerintahan yang tertinggi yaitu Presiden. Inilah yang membedakan Program PTSL dengan program-program sebelumnya, presiden memantau, mengevaluasi bahkan turun tangan langsung dalam pembagian sertifikat dalam pelaksanaan PTSL.

Untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum program PTSL, serta untuk mengurangi sengketa Kementerian ATR/BPN menyempurnakan berbagai perangkat peraturan/dasar hukum tertulis, yang lengkap dan jelas, sumber daya manusia ditingkatkan, sarana dan prasarana diperbanyak kualitas dan kuantitasnya, segi pembiayaan diperluas, adanya koordinasi antar lembaga di luar BPN.

Secara normatif telah diatur dalam peraturan perundang-undangan Sebagai sarana memberi kemudahan dan percepatan dalam Pendaftaran Tanah seluruh Indonesia. Perangkat hukum yang tertulis, lengkap, dan jelas dalam pelaksanaan PTSL telah tertuang dalam beragam regulasi, petunjuk teknis, surat edaran sebagai sarana kemudahan dalam pelaksanaan PTSL. Dalam pandangan untuk mempercepat program PTSL dilakukan beberapa terobosan di antaranya:

- a) Melibatkan pihak swasta dalam proses pengukuran dan Pemetaan bidang tanah;
- b) Mengatasi kekurangan petugas ukur Kementerian ATR/BPN;
- c) Mengundang partisipasi perusahaan swasta dalam bentuk Program tanggung jawab sosial perusahaan/CSR;
- d) Mempersingkat masa pengumuman dari 1 bulan menjadi 14 hari,

- e) menyediakan mekanisme BPHTB terutang bagi masyarakat Berpenghasilan rendah;
- f) Surat keputusan bersama (SKB) Menteri ATR/Ka. BPN, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi tentang pembiayaan persiapan PTSL.¹⁵³

C. Regulasi Pendaftaran Tanah Absentee yang belum Berkeadilan

Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 mengatur tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Peraturan Menteri ini merupakan pedoman pelaksanaan kegiatan PTSL yang dilaksanakan desa demi desa di wilayah kabupaten dan kelurahan demi kelurahan di wilayah perkotaan yang meliputi semua bidang tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Peraturan Menteri ini bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil merata dan terbuka serta akur tabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap meliputi seluruh objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Objek PTSL sebagaimana dimaksud meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data Pendaftaran tanah. Juga meliputi bidang tanah yang sudah ada

¹⁵³ Prayitno RR 2017, *Hambatan dan Kendala serta solusi PTSL 2017 di D.I Yogyakarta* Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di Indonesia: Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta, hlm 14

tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan kegiatan PTSL.

Di bawah ini beberapa ketentuan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dianggap belum berbasis keadilan, sehingga tanah absentee berpotensi untuk didaftarkan secara Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam praktiknya.

Pasal 5

Penyelenggaraan PTSL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dapat dilaksanakan melalui kegiatan PTSL, atau gabungan dari kegiatan PTSL dengan program dan/atau kegiatan lain, yaitu:

- a. Program Sertifikasi Lintas Sektor;
- b. Program Sertifikasi massal swadaya masyarakat;
- c. program atau kegiatan sertifikasi massal redistribusi tanah objek landreform, konsolidasi tanah, dan transmigrasi; atau
- d. program atau kegiatan sertifikasi massal lainnya, atau gabungan dari beberapa/seluruh kegiatan sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf d sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ditetapkannya Objek Landreform itu merupakan penerapan Pasal 7 UUPA tentang batas maksimum pemilikan tanah pertanian oleh seseorang, namun Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya program landreform di Indonesia yang bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah. Memang kaitannya Dengan pemilikan tanah yang luasnya melampaui batas kemampuan untuk digarap, akhirnya akan mengakibatkan produktivitas

menjadi rendah. Lebih-lebih apabila pemiliknya adalah “absentee landlors” (tuan tanah), yang tidak menggarap sendiri tanahnya, tetapi penjagaan dan pengelolaannya diserahkan kepada orang-orang yang tinggal di daerah itu.

Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) harus di revisi terkait tanah Absentee nya, harus di pertegas lagi dalam pasal 5 tersebut.

Pasal 7 terkait penetapan lokasi PTSL

Pasal 7 merupakan ketentuan yang terkait dengan penetapan lokasi PTSL, namun sayangnya Pasal 7 tidak diatur sama sekali adanya penegasan terkait lokasi objek landreform terhadap tanah pertanian yang berpotensi tanah absentee.

Pasal 25 ayat 1 point c Terkait produk dari PTSL berupa K1 – K4

Pasal 25 Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap mengatur tentang penyelesaian kegiatan PTSL yang terdiri dari 4 kluster. Salah satu klusternya yaitu Kluater 3 yaitu :

c. Kluster 3, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah karena subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ini; dan

Kluster 3 dalam Pasal 25 Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 ini, juga tidak mengatur keberadaan tanah absentee yang termasuk tanah yang tidak dapat daftarkan dan tidak dapat diterbitkan sertifikat sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini

Pasal 30 ayat 2 point c

c. objek PTSL merupakan tanah objek landreform, transmigrasi dan konsolidasi tanah yang tidak dapat diterbitkan sertipikat sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini;

Pasal 30 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 ini, juga tidak mengatur keberadaan tanah absentee yang termasuk tanah yang tidak dapat daftarkan dan tidak dapat diterbitkan sertifikat sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini

Pasal 32 point a

Kemudian dalam Pasal 32 point a Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 ini, menentukan : Lokasi PTSL yang di dalamnya terdapat Tanah Objek Landreform, Konsolidasi Tanah atau objek transmigrasi, maka dapat diterbitkan sertipikat hak atas tanah dengan ketentuan:

a. Tanah Objek Landreform yang berdasarkan rencana tata ruang telah berubah menjadi tanah non pertanian;

Mestinya di tambahkan lagi pasal/ketentuan terkait jika tanah absentee yang sudah terlanjur diterbitkan sertipikat melalui PTSL ini. Misalkan dipertajam lagi seperti : Pasal 10 ayat (1) UUPA, yaitu sebagai berikut : “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.

Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP Nomor 41 Tahun 1964 menentukan sebagai berikut :“Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal diluar Kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di Kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”.

Selanjutnya Pasal 3d PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP Nomor 41 Tahun 1964 menentukan : “Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan di mana ia bertempat tinggal”.



BAB IV

KELEMAHAN-KELEMAHAN PENGATURAN PENDAFTARAN TANAH

ABSENTEE MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS

LENGKAP SAAT INI

A. Kelemahan Substansi Hukum Pendaftaran Tanah Absentee Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 mengatur tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Peraturan Menteri ini merupakan pedoman pelaksanaan kegiatan PTSL yang dilaksanakan desa demi desa di wilayah kabupaten dan kelurahan demi kelurahan di wilayah perkotaan yang meliputi semua bidang tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Peraturan Menteri ini bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil merata dan terbuka serta akur tabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap meliputi seluruh objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Objek PTSL sebagaimana dimaksud meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data Pendaftaran tanah. Juga meliputi bidang tanah yang sudah ada tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan kegiatan PTSL.

Kegiatan PTSL sangat menuntut adanya jaminan kepastian hukum. Salah satu persoalan penting terkait dengan kepastian hukum tersebut adalah asas publisitas yang mempunyai perbedaan pengaturan antara Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Menteri. Untuk memenuhi asas publisitas dalam pembuktian pemilikan tanah maka dilaksanakan pengumuman data fisik dan data yuridis yang selama 14 (empat belas) hari kalender (Pasal 24 Peraturan Menteri ATR/Ka BPN Nomor 6 Tahun 2018)

Ketentuan ini berbeda dengan Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang mensyaratkan 30 hari dan Pasal 63 PMNA/Ka. BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pengaturan asas publisitas yang berbeda memberikan ruang potensi sengketa dikemudian hari, karena pada dasarnya peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Menurut Soerprpto berdasarkan teori jenjang norma Hukum dikemukakan oleh Hans Kelsen yaitu *stufentheorie*, yang menyebutkan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang disebut norma dasar (*grundnorm*).¹⁵⁴

Senada dengan Sitorus menyatakan, ketidaksinkronan itu membatalkan aturan hukum yang lebih rendah, namun dalam praktik penyelenggaraan bernegara ketidaksinkronan aturan itu tidak otomatis membatalkan aturan yang lebih rendah sebelum aturan yang lebih rendah dibatalkan oleh pengadilan yang berwenang dalam melakukan

¹⁵⁴Soerprpto, 2010, *Ilmu perundang-undangan: jenis, fungsi dan materi mutan*. Yogyakarta : Kanisius

judicial review. Oleh karena itulah, Peraturan Menteri ATR/Ka BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang PTSL tetap berlaku sebelum ada putusan judicial review dari Mahkamah Agung. Dalam perspektif pemerintah waktu pengumuman data fisik dan data yuridis 14 hari kalender tergolong masih terlalu lama, membuka kemungkinan untuk mempersingkat pengumuman apabila merujuk Intruksi Presiden No. 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Lengkap yang pada pokoknya memerintah Kementerian ATR/BPN untuk merevisi mengubah Peraturan menteri ATR/Ka. BPN Nomor 12 Tahun 2017 terkait dengan:

- a) Kategorisasi K1 sampai dengan K4 direvisi menjadi 3 kluster,
- b) Membuat peraturan dan mengambil langkah-langkah penyelesaian percepatan PTSL dalam proses pembuktian dan/atau penguasaan tanah,
- c) Membuat/menyiapkan/merevisi peraturan yang mengatur mengenai jangka waktu pengumuman data fisik dan data yuridis untuk mempercepat penyelesaian PTSL,
- d) Menyampaikan output PTSL guna memperkuat basis data Kebijakan satu peta,
- e) Melakukan evaluasi dan monitoring dan melaporkan kepada Presiden secara berkala.

Namun, Peraturan Menteri Nomor 6 Tahun 2018 hasil revisi dari Peraturan Menteri Nomor 12 Tahun 2017, masih belum ada perubahan yang substantif sebagaimana diminta dalam Intruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018, perubahan hanya pada tataran normative saja. Masih menggunakan sistem kluster K1 sampai dengan K4 (Pasal 25); Jangka waktu pengumuman data fisik dan data yuridis masih sama 14 hari kalender (Pasal 24); langkah-langkah penyelesaian percepatan PTSL hanya diakomodir dalam Bab V tersendiri, secara substansi tidak ada perubahan dengan Peraturan Menteri Nomor 12 Tahun 2017, Demikian juga dengan output PTSL yang diatur terlalu sumir hanya satu ayat dalam Pasal 38 ayat (3)

menyatakan hasil kegiatan PTSL disampaikan juga kepada Tim Percepatan Kebijakan Satu Peta guna memperkuat basis data Kebijakan Satu Peta.

Pertentangan pengaturan antara Peraturan Menteri Nomor 6 Tahun 2018 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai waktu pengumuman data fisik dan data yuridis. Ketentuan ini apabila ditinjau dari asas-asas peraturan perundang-undangan dapat diuraikan sebagai berikut: Pertama, Asas *lex superior derogat legi inferior* yang artinya peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah (asas hierarki), maka yang digunakan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 karena Peraturan Pemerintah lebih tinggi derajatnya daripada Peraturan Menteri, karena ketentuan Peraturan Menteri derajatnya lebih rendah tidak dapat mengubah atau mengesampingkan ketentuan Peraturan Pemerintah yang lebih tinggi derajatnya, bahkan peraturan Menteri tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila isinya bertentangan dengan Peraturan Pemerintah; kedua, asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali* yaitu asas hukum yang bersifat khusus mengesampingkan hukum yang bersifat umum, juga tidak dapat diterapkan dalam penggunaan asas ini karena ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan *lex generalis*, misalnya undang-undang dengan undang-undang, Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah, dan seterusnya, ketiga, Asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori*, asas ini juga untuk peraturan yang sederajat, peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama.

Persoalan selanjutnya, bagaimanakah kekuatan mengikat Peraturan Menteri Nomor 6 Tahun 2018. Merujuk Pasal 8 ayat (2) UU No. 12/2011 menegaskan: “Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”.

Dalam ketentuan ini terdapat dua syarat agar Peraturan Menteri memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Apabila merujuk pada Pasal 19 UUPA, maka kegiatan PTSL merupakan perintah dari Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria sebagai sumber hukum Peraturan Menteri. Artinya peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Untuk mengatasi pertentangan ini setidaknya dilakukan: Pertama, sinkronisasi/ harmonisasi antara Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Menteri supaya memenuhi syarat formal kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah, Peraturan Menteri juga harus tetap, tidak terlalu sering diubah yang terkesan terburu-buru tanpa konsep yang jelas. Perubahan pengaturan PTSL telah mengalami perubahan 4 kali, seperti Permen ATR/Ka BPN Nomor 35 Tahun 2016 diubah dengan Permen ATR/Ka BPN Nomor 1 Tahun 2017 dan disempurnakan dengan Permen ATR/Ka BPN Nomor 12 Tahun 2017. Dengan terbitnya Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 yang menghendaki perubahan pengaturan mengenai PTSL, maka pengaturan PTSL diubah dengan Peraturan Menteri Nomor 8 Tahun 2018.

Kedua, Pengaturan mengenai PTSL semestinya diatur dalam Peraturan Pemerintah sehingga mempunyai derajat yang lebih tinggi dibandingkan dengan Peraturan Menteri dan/atau merevisi secara parsial untuk mendukung percepatan PTSL atau mengganti dengan Peraturan Pemerintah yang baru sesuai dengan kondisi zaman saat ini.

Suatu kegiatan dalam penempatan batas bidang-bidang tanah berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan dalam pendaftaran tanah disebut asas *Contradictoire Delimitatie* Kontradiktur Delimitasi adalah sebuah norma yang digunakan

dalam Pendaftaran Tanah dengan mewajibkan pemegang hak atas tanah untuk memperhatikan penempatan, penetapan, dan pemeliharaan batas tanah berdasarkan kesepakatan dan persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan, yang dalam hal ini adalah pemilik tanah yang berbatasan dengan tanah yang dimilikinya. Apabila para pemilik tanah berbatasan tidak memperoleh kata sepakat dengan letak sebenarnya dari suatu batas walaupun telah dilakukan mediasi, maka penetapan

Di bawah ini beberapa ketentuan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dianggap belum berbasis keadilan, sehingga tanah absentee berpotensi untuk didaftarkan secara Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam praktiknya.

Pasal 5

Penyelenggaraan PTSL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dapat dilaksanakan melalui kegiatan PTSL, atau gabungan dari kegiatan PTSL dengan program dan/atau kegiatan lain, yaitu:

- e. Program Sertifikasi Lintas Sektor;
- f. Program Sertifikasi massal swadaya masyarakat;
- g. program atau kegiatan sertifikasi massal redistribusi tanah objek landreform, konsolidasi tanah, dan transmigrasi; atau
- h. program atau kegiatan sertifikasi massal lainnya, atau gabungan dari beberapa/seluruh kegiatan sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf d sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ditetapkannya Objek Landreform itu merupakan penerapan Pasal 7 UUPA tentang batas maksimum pemilikan tanah pertanian oleh seseorang, namun Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya program

landreform di Indonesia yang bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah. Memang kaitannya Dengan pemilikan tanah yang luasnya melampaui batas kemampuan untuk digarap, akhirnya akan mengakibatkan produktivitas menjadi rendah. Lebih-lebih apabila pemiliknya adalah “absentee landlords” (tuan tanah), yang tidak menggarap sendiri tanahnya, tetapi penjagaan dan pengelolaannya diserahkan kepada orang-orang yang tinggal di daerah itu.

Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) harus di revisi terkait tanah Absentee nya, harus di pertegas lagi dalam pasal 5 tersebut.

Pasal 7 terkait penetapan lokasi PTSL

Pasal 7 merupakan ketentuan yang terkait dengan penetapan lokasi PTSL, namun sayangnya Pasal 7 tidak diatur sama sekali adanya penegasan terkait lokasi objek landreform terhadap tanah pertanian yang berpotensi tanah absentee.

Pasal 25 ayat 1 point c Terkait produk dari PTSL berupa K1 – K4

Pasal 25 Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap mengatur tentang penyelesaian kegiatan PTSL yang terdiri dari 4 kluster. Salah satu klusternya yaitu Kluater 3 yaitu :

- d. Kluster 3, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah karena subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ini; dan

Kluster 3 dalam Pasal 25 Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 ini, juga tidak mengatur keberadaan tanah absentee yang termasuk tanah yang tidak dapat daftarkan dan tidak dapat diterbitkan sertifikat sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini

Pasal 30 ayat 2 point c

d. objek PTSL merupakan tanah objek landreform, transmigrasi dan konsolidasi tanah yang tidak dapat diterbitkan sertipikat sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini;

Pasal 30 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 ini, juga tidak mengatur keberadaan tanah absentee yang termasuk tanah yang tidak dapat daftarkan dan tidak dapat diterbitkan sertifikat sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini

Pasal 32 point a

Kemudian dalam Pasal 32 point a Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 ini, menentukan : Lokasi PTSL yang di dalamnya terdapat Tanah Objek Landreform, Konsolidasi Tanah atau objek transmigrasi, maka dapat diterbitkan sertipikat hak atas tanah dengan ketentuan:

b. Tanah Objek Landreform yang berdasarkan rencana tata ruang telah berubah menjadi tanah non pertanian;

Mestinya di tambahkan lagi pasal/ketentuan terkait jika tanah absentee yang sudah terlanjur diterbitkan sertipikat melalui PTSL ini. Misalkan dipertajam lagi seperti : Pasal 10 ayat (1) UUPA, yaitu sebagai berikut : “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai

sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.

Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP Nomor 41 Tahun 1964 menentukan sebagai berikut :“Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal diluar Kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di Kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”.

Selanjutnya Pasal 3d PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP Nomor 41 Tahun 1964 menentukan : “Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan di mana ia bertempat tinggal”.

Selain kelemahan di atas, Rizki Azhari berpandangan bahwa tanah absentee tidak selalu dapat dipertahankan oleh pemiliknya, bisa karena adanya Perubahan Tata Ruang Kabupaten/Kota yang menjadikan perubahan peruntukkan pertanian menjadi non pertanian. Kemudian adanya keperluan ekonomi yang mengharuskan pemiliknya menjual tanah pertanian tersebut kepada pembeli yang berdomisi di luar kecamatan tanah tersebut. Oleh sebab itu ditambahnya adanya aturan penegasan peruntukan terkait tanah absentee baik secara penetapan lokasi maupun pemindahan hak agar tujuan dari peruntukkannya bisa tercapai. Dilakukan pula sinkronisasi aturan Kementerian dgn Perda rencana tata ruang wilayah dan fungsi sosial/kepentingan publik Pemerintah setempat terhadap kesesuaian keadaan fisik tanah. Selain itu, perlu adanya aturan khusus apabila tanah absentee tersebut ditetapkan sebagai tanah terlantar.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Wawancara dengan Bapak Rizki Azhari (Surveyor Berlisensi Vokasi) di Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru tanggal 10 Januari 2023

Meskipun berbagai regulasi sebagai payung hukum PTSL telah diterbitkan dan kerjasama atau koodinasi antar instansi telah dibangun serta berbagai kemudahan/terobosan telah dibuat, namun dalam tataran implementasi, masih terdapat hambatan-hambatan dalam pelaksanaan PTSL yang berorientasi target kuantitas yang memungkinkan mengabaikan kualitas.

B. Kelemahan Struktur Hukum Pelaksana Pendaftaran Tanah Absentee Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan nasional (BPN). Badan Pertanahan Nasional menurut Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah non-departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Pemerintah sekarang ini melalui Kementerian ATR/BPN yang mempunyai kewenangan pendaftaran tanah telah untuk percepatan pendaftaran tanah dengan berbagai program/proyek dengan segala keterbatasannya. Program/proyek yang telah ada sebelumnya seperti, percepatan pendaftaran tanah melalui Proyek Administrasi Pertanahan (PAP), Land Management and Policy Development Project (LMPDP) atau proyek adjudikasi, Larasita, dan Program Nasional Agraria (Prona) belum dapat mencapai target pendaftaran tanah di seluruh Indonesia.

Program yang terbaru saat ini adalah Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diselenggarakan Kementerian ATR/ Ka. BPN yang menargetkan 126 juta bidang tanah di Indonesia terdaftar dan tersertifikasi keseluruhan pada tahun 2025. Kemudian dijabarkan dalam target-target 5 juta bidang pada tahun 2017, 7 juta bidang pada tahun 2018, 9 juta bidang pada tahun 2019 dan 10 juta setiap tahunnya sampai dengan tahun 2025.

Karena jika pendaftaran tanah dilakukan rutinitas seperti biasanya setahun kurang lebih 500 ribu bidang, membutuhkan waktu 160 tahun untuk tanah terdaftar seluruh Indonesia. Target-target PTSL ini bukanlah pekerjaan mudah, banyak pihak beranggapan hanya ambisi, pencitraan, dan kepentingan politik sesaat, karena anggapan ini merujuk pada hasil pendaftaran tanah selama ini kurang dari 50 persen tanah yang sudah terdaftar. Padahal sudah 57 tahun yang lalu perintah berkewajiban untuk mendaftarkan tanahnya sebagaimana yang telah di amanatkan oleh UUPA. Apabila dianalisis lebih mendalam penyebab utama adalah political will pemerintah, program-program pendaftaran tanah sebelumnya dilaksanakan dalam tataran kementerian, bukan dalam puncak pemerintahan yang tertinggi yaitu Presiden. Inilah yang membedakan Program PTSL dengan program-program sebelumnya, presiden memantau, mengevaluasi bahkan turun tangan langsung dalam pembagian sertifikat dalam pelaksanaan PTSL.

Meskipun berbagai regulasi sebagai payung hukum PTSL telah diterbitkan dan kerjasama atau koodinasi antar instansi telah dibangun serta berbagai kemudahan/terobosan telah dibuat, namun dalam tataran implementasi, masih terdapat hambatan-habatan dalam pelaksanaan PTSL yang berorientasi target kuantitas yang memungkinkan mengabaikan kualitas.

Mengenal penyelenggaraan pendaftaran tanah, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala kantor pertanahan kabupaten/kota, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 atau peraturan perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain.

Kebutuhan akan sumber daya manusia sangat menentukan dalam keberhasilan pelaksanaan PTSL, baik secara kualitas maupun kuantitas. Sumber daya manusia di kantor-kantor pertanahan beragam segi keilmuannya dan sebarannya belum merata,

didominasi di daerah- daerah Pulau Jawa dibandingkan di luar Pulau Jawa. Hal ini juga harus menjadi bahan evaluasi di lingkungan Kementerian ATR/Ka BPN. Belum lagi masalah pekerjaan rutinitas pelayanan pendaftaran tanah yang cukup besar, jumlah luas bidang tanah setiap tahunnya bertambah dalam kegiatan PTSL. Hal ini tentunya perlu dihitung jumlah ASN dengan volume pekerjaannya, supaya pekerjaan rutinitas maupun PTSL dapat berjalan beriringan dengan tidak mengabaikan kegiatan rutin.

Berdasarkan data yang disampaikan oleh Wahyono Jumlah sumber daya manusia untuk menyelesaikan target penyertifikatan sampai bulan Agustus 2017, untuk ASN Kementerian ATR/BPN sebanyak 2.052 orang, sedangkan Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB) sejumlah 5.544 yang terdiri atas Surveyor Kadastral sebanyak 1.160 dan ASK sebanyak 4.384.¹⁵⁶

Senada menurut Ratmono pekerjaan pengumpulan data fisik melalui pengukuran bidang tanah, selain dilaksanakan oleh ASN, dapat dilakukan dengan melibatkan stakeholder, seperti SKB. Penggunaan surveyor lainnya, seperti dari Dit. Topografi AD, Dinas Pengukuran dan Pemetaan yang ada di Operasional Pemerintah Daerah (OPD). Kerja Praktek Mahasiswa Jurusan Teknik Geodes/Geomatika, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), dan lain-lain. Hal ini perlu untuk dipertimbangkan bagaimana mekanismenya¹⁵⁷

Demikian juga dengan keterbatasan sarana dan prasarana yang dimiliki oleh kantor pertanahan beragam dan tidak merata terkait dengan alat ukur berteknologi, jaringan

¹⁵⁶ Wahyono, 2017 “*Pemikiran pengembangan SKKNI-IG untuk surveyor kadastral*”, Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di Indonesia: Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta, hlm 39

¹⁵⁷ Ratmono, 2007 “*Pelibatan masyarakat dan stakeholder terkait dalam percepatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*”, Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di Indonesia: Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta, hlm 62

internet, komputer, printer serta kapasitas ruangan kantor untuk bekerja dan untuk pengelolaan Warkah dari hasil produk PTSL yang cukup banyak, juga sarana dan prasarana untuk keperluan di base camp maka diperlukan anggaran dan kerjasama dengan pemerintah daerah terkait dengan permasalahan tersebut.¹⁵⁸

Pendaftaran tanah secara sporadik, kepala kantor pertanahan kabupaten/kota dibantu oleh pejabat lain, yaitu: Panitia A yang berperan dalam pendaftaran tanah secara sporadik adalah membantu Kepala Kantor pertanahan kabupaten/kota melaksanakan penelitian data yuridis dan untuk penetapan batas-batas tanah yang dimohon untuk didaftar atau disertifikatkan.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) berperan dalam pendaftaran tanah secara sporadik adalah membantu Kepala kantor pertanahan kabupaten/kota dalam membuat akta jual beli tanah yang belum terdaftar apabila perolehan tanahnya dilakukan melalui jual beli. Akta jual beli ini menjadi salah satu dokumen yang harus dilengkapi oleh pemohon dalam pendaftaran tanah secara sporadik.

Pelayanan PPAT sebagai pejabat yang diberi kewenangan sangat membantu bagi sebagian masyarakat, apalagi bagi masyarakat yang awam hukum. Sebagian masyarakat yang tidak paham hukum merasa tidak mampu untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang mereka hadapi, karena keterbatasan masyarakat akan pengetahuan hukum. Sebagian masyarakat menganggap keberadaan PPAT sangat berguna dan sangat membantu untuk mencari solusi atas permasalahan hukum masyarakat, khususnya hukum pertanahan.¹⁵⁹

¹⁵⁸Darmawan, 2017, "*Identifikasi masalah dan catatan kritis: Pengalaman Pelaksanaan pendaftaran tanah sinitimatis lengkap (PTSL) di Kabupaten Sidoarjo*", Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di Indonesia. Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta

¹⁵⁹ Kusmaryanto dan Gunarto. 2017. *Pendaftaran Akta Jual Beli yang Melebihi Jangka Waktu Pendaftaran Tanah di Kantor Agraria dan Tata Ruang / BPN Kota Semarang*, dalam Jurnal Akta Vol 4 No 3 Sept 2017

Kepala Desa/Kepala Kelurahan berperan dalam Pendaftaran tanah secara sporadik adalah membantu Kepala kantor pertanahan kabupaten/kota, berupa pembuatan Surat Kutipan Leter C (Pengganti Petuk), riwayat tanah, menandatangani penguasaan fisik sporadik, menandatangani berita acara pengukuran tanah.

Kepala kecamatan yang disebut juga camat berperan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah sementara dalam pendaftaran tanah secara sporadik adalah membantu Kepala kantor pertanahan kabupaten/kota dalam membuat akta jual beli tanah yang belum terdaftar apabila perolehan tanahnya dilakukan menjual beli.

Kemudian kebutuhan akan sumber daya manusia sangat menentukan dalam keberhasilan pelaksanaan PTSL, baik secara kualitas maupun kuantitas. Sumber daya manusia di kantor-kantor pertanahan beragam segi keilmuannya dan sebarannya belum merata, didominasi di daerah-daerah Pulau Jawa dibandingkan di luar Pulau Jawa. Hal ini juga harus menjadi bahan evaluasi di lingkungan Kementerian ATR/Ka. BPN. Belum lagi masalah pekerjaan rutinitas pelayanan pendaftaran tanah yang cukup besar, jumlah luas bidang tanah setiap tahunnya bertambah dalam kegiatan PTSL. Hal ini tentunya perlu dihitung jumlah ASN dengan volume pekerjaannya, supaya pekerjaan rutinitas maupun PTSL dapat berjalan beriringan dengan tidak mengabaikan kegiatan rutin.

Berdasarkan data bahwa jumlah sumber daya manusia untuk menyelesaikan target penyertifikatan sampai bulan Agustus 2017, untuk ASN Kementerian ATR/BPN sebanyak 2052 orang, sedangkan Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB) sejumlah 5544 yang terdiri atas Surveyor Kadastral sebanyak 160 dan ASK sebanyak 4384. Sampai dengan bulan September 2017, ternyata target pengukuran dan pemetaan bidang tanah untuk pendaftaran tanah belum mencapai 80% dari target yang dicanangkan.

Kebutuhan akan percepatan PTSL untuk Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB) telah diakomodasi dalam Peraturan Menteri ATR/ Ka. BPN No. 33 Tahun 2016 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri ATR/ Ka. BPN No. 11 Tahun 2017 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB). Percepatan penyediaan Asisten Surveyor Kadaster (ASK) juga dilakukan melalui pendidikan singkat 2 atau 3 minggu bagi lulusan SMK Geomatika yang dilakukan oleh BLK bekerja sama dengan Kanwil BPN setempat. Perlu juga terobosan lain untuk mengatasi kekurangan petugas ukur yakni memberdayakan dan memberikan kewenangan Pegawai Tidak Tetap (PTT) dengan merevisi Perkaban No. 2 Tahun 2014 tentang Pegawai Tidak Tetap di Lingkungan. BPN RI. Karena secara kapasitas mempunyai kemampuan lebih secara pengalaman dibandingkan dengan ASK dengan pendidikan singkat 2 atau 3 minggu bagi lulusan SMK. Senada menurut Ratmono (2017, 62) pekerjaan pengumpulan data fisik melalui pengukuran bidang tanah, selain dilaksanakan oleh ASN, dapat dilakukan dengan pelibatan stakeholder, seperti SKB. Penggunaan surveyor lainnya, seperti dari Dit. Topografi AD, Dinas Pengukuran dan Pemetaan yang ada di OPD, Kerja Praktek Mahasiswa Jurusan Teknik Geodesi/Geomatika, STPN, dan lain-lain. Hal ini perlu untuk dipertimbangkan bagaimana mekanismenya.

Demikian juga dengan keterbatasan sarana dan prasarana yang dimiliki oleh kantor pertanahan beragam dan tidak merata terkait dengan alat ukur berteknologi, jaringan internet, komputer, printer serta kapasitas ruangan kantor untuk bekerja dan untuk pengelolaan warkah dari hasil produk PTSL yang cukup banyak, juga sarana dan prasarana untuk keperluan di base camp maka diperlukan anggaran dan kerjasama dengan Pemerintah Daerah terkait dengan permasalahan tersebut

Kemudian di samping pelaksanaan PTSL, seharusnya dilakukan juga identifikasi dan inventarisasi tanah absentee, tanah kelebihan maksimum dan tanah terlantar sebagai amanat dari Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2

Tahun 1995 tentang Inventarisasi Atas Tanah Terlantar, Tanah Kelebihan Maksimum, dan Absentee Baru. Identifikasi dan inventarisasi sebagai data awal untuk menertibkan sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Setidaknya untuk menertibkan tanah absentee, tanah kelebihan maksimum dan tanah terlantar dilakukan dengan cara:

- a) melakukan penyuluhan kepada masyarakat terkait larangan memiliki tanah absentee, tanah kelebihan maksimum dan tanah terlantar dengan berkordinasi dengan desa/kelurahan;
- b) melakukan pencatatan tiap bidang tanah tersebut untuk mengetahui subyek dan obyek tanah;
- c) dilakukan penertiban dengan cara pelepasan secara sukarela atau pencabutan hak atas tanah dengan memberikan ganti kerugian dan tanahnya dikuasai negara dan didistribusikan kepada yang berhak menerimanya dan atau tanahnya disimpan sebagai bank tanah.

Di sisi lain, tanah absentee dan tanah terlantar dapat menghambat dalam hal pengukuran bidang tanah karena kebanyakan tanahnya hanya sebagai investasi dan pemegang hak tidak berdomisili di wilayah tanahnya, maka perlu diidentifikasi, inventarisasi, dan ditertibkan. Namun, penertiban yang dilakukan bukan perkara mudah, karena memerlukan biaya-biaya yang besar. Untuk itu pemerintah harus berperan aktif dalam melakukan penertiban dan pengawasan untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan, mengurangi kesenjangan penguasaan dan pemilikan tanah, bahkan dapat mengurangi sengketa tanah.

Pembukuan dan penerbitan sertifikat hak atas tanah untuk tanah absentee dan tanah kelebihan maksimum dalam pelaksanaan PTSL termasuk ke dalam katagori tiga (K- 3).

Yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan sertifikatnya, karena subyek haknya wajib terlebih dahulu memenuhi persyaratan tertentu dan data pendaftaran tanah harus selalu dilakukan penyesuaian atas penggunaan dan pemanfaatan tanah yang ada (Pasal 25, Pasal 28 dan Pasal 30 Pemen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018). Sebagaimana tujuan akhir dari pendaftaran tanah adalah terbitnya sertifikat sebagai bukti hak yang kuat atau yang dimaksud adalah katagori satu (K-1) yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertifikat Hak atas Tanah.

Selain kelemahan - kelemahan diatas terdapat pula kelemahan internal BPN, yaitu :

- a. Masih terdapat keterbatasan terkait manajemen yang meliputi: beban kerja, pola Karier, Reward dan Punishment pegawai, kemampuan SDM (Pengukuran dan Pemetaan, Yuridis, Administrasi) yang ada dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya serta ketersediaan petugas ukur dan pemetaan.
- b. Masih terdapat keterbatasan kuantitas dan kualitas sarana dan Prasarana serta Peralatan Teknis Pengukuran
- c. Sistem Aplikasi KKP yang ada masih terdapat keterbatasan dalam memberikan informasi sebagai dasar penentuan kebijakan pertanahan
- d. Kegiatan Pengukuran dan Pemetaan Kadastral masih dilaksanakan tidak sesuai dengan konsep Pengukuran dan Pemetaan di beberapa daerah karena lemahnya SDM di bidang Survey dan Pemetaan.

C. Kelemahan Kultur Hukum Pendaftaran Tanah Absentee Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Adanya program PTSL yang dilaksanakan oleh BPN, merupakan suatu keuntungan kepada masyarakat yang belum pernah mendaftarkan tanahnya sebagai pemilik/pemegang hak karena program tersebut tidak memungut biaya sedikit pun kepada masyarakat untuk penerbitan sertifikat.

Pendaftaran tanah secara sistematis dalam rangka program pemerintah memang lebih menguntungkan, dibanding dengan melakukan sendiri permohonan pendaftaran tanah di BPN. Pemegang hak harus menyediakan banyak biaya yang harus dibayar. Dalam pelaksanaan dan pengurusan berkas PTSL pemegang hak tetap dibebani biaya administrasi. Guna menghindari kasus Pungutan Liar (Pungli) Pemerintah Indonesia mengeluarkan keputusan bersama oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, juga Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 34 Tahun 2017 tentang Penyeragaman Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis.

Terkait kelemahan kultur hukum dalam pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yaitu faktor ekonomi. Aspek ekonomi yang paling dominan adalah tingkat penghasilan atau pendapatan masyarakat selain itu pertumbuhan ekonomi suatu daerah juga berpengaruh. Pada masyarakat perkotaan dengan pekerjaan utama adalah pegawai negeri dan swasta tentunya mempunyai penghasilan yang tetap dan lebih tinggi dibandingkan masyarakat desa yang pada umumnya bekerja sebagai petani. Sehingga pada masyarakat kota sebagian besar pemenuhan kebutuhan pokoknya sudah dapat terpenuhi, sangat berbeda dengan masyarakat pedesaan yang mempunyai pendapatan rendah maka mereka merasa bahwa pensertipikatan tanah bukan merupakan kebutuhan pokok yang harus dipenuhi. Sehingga bagi masyarakat dengan tingkat

pendapatan rendah dimana mereka hanya bisa memenuhi kebutuhan fisiologis merasa kurang berminat mensertipikatkan tanahnya, mengingat biayanya yang tidak murah.

Pengenaan pajak atas tanah BPHTB yang cukup tinggi menyebabkan animo masyarakat dalam mensertipikatkan tanah menjadi berkurang. Rata-rata animo masyarakat pinggiran (desa) dalam mensertipikatkan tanahnya belum setinggi di perkotaan.

Pertumbuhan ekonomi suatu daerah ditandai dengan masuknya investor untuk menanamkan modalnya sehingga perekonomian daerah menjadi tumbuh dan berkembang. Sebagai contohnya masuknya para pengembang atau investor untuk pembangunan perumahan terutama di daerah perkotaan menyebabkan masyarakat lebih berkeinginan untuk mensertipikatkan tanahnya, selain untuk kepastian hukum juga untuk meningkatkan nilai tanahnya serta dengan sertipikat dapat memberikan manfaat terhadap kesejahteraan ekonomi (sebagai jaminan untuk memperoleh kredit sehingga bisa memajukan usaha)

Kemudilan faktor budaya. kurangnya masyarakat memahami fungsi dan kegunaan sertifikat. Aspek budaya dalam hal ini adalah adanya motivasi atau kepentingan yang mempengaruhi kebutuhan untuk mensertipikatkan tanah. Partisipasi masyarakat sangat dipengaruhi oleh motif-motif atau kepentingan-kepentingan masyarakat itu sendiri. Sebagai contoh, masyarakat akan berusaha mendaftarkan bidang tanah yang dimiliki untuk diterbitkan sertifikatnya apabila tanah tersebut akan dijual. Ini dilakukan sebab jika tanah yang dimiliki belum bersertipikat maka kemungkinan yang akan terjadi tanah tersebut tidak laku dijual atau laku dijual dengan harga relatif rendah. Oleh sebab itu mereka berupaya mendaftarkan tanah miliknya karena ada kepentingan untuk menjual tanah tersebut. Kebalikannya adalah sikap apatis dari masyarakat yang ditunjukkan oleh anggapan dan pemahaman bahwa tanah tanpa sertipikatpun tidak mempengaruhi kuat atau lemahnya pemilikan/penguasaan tanah. Masyarakat menganggap sudah cukup aman menempati atau

mengusahakan tanahnya, sehingga sertipikat tidak memberikan nilai lebih yang bermanfaat langsung kepada pemiliknya, sepanjang tidak diganggu oleh orang lain.

Di daerah perkotaan sertipikat sudah merupakan suatu kebutuhan. Hal ini dikarenakan tujuan pensertipikatan tanah di kota adalah untuk agunan ke bank dan untuk jual beli tanah. Sedangkan pada masyarakat pedesaan arti tanah hanyalah sebagai tanah saja tidak mempunyai arti yang lain sehingga minat masyarakat desa untuk mensertipikatkan tanahnya masih kurang.

Masyarakat pada umumnya kurang memahami fungsi dan kegunaan sertifikat, hal ini dilatarbelakangi masyarakat kurang mendapat informasi yang akurat tentang pendaftaran tanah. Karena Kurangnya informasi yang akurat dan mudah dipahami masyarakat tentang pendaftaran tanah, akan mempengaruhi kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya.

Kemudian anggapan masyarakat bahwa sertifikat hak atas tanah hanya dipandang dari nilai ekonomis saja, seperti: Anggapan bahwa sertifikat hanya diperlukan untuk menaikkan harga bidang tanah sebagai kompensasi dan biaya pengurusan sertifikat ke kantor pertanahan, sementara masyarakat beranggapan bahwa harga ekonomis suatu bidang tanah dinilai berdasarkan luas dan kualitas tanah tersebut.

Anggapan sertifikat hanya diperlukan apabila ada keperluan untuk mengajukan pinjaman di bank sebagai jaminan pemberian kredit yang akan dijadikan sebagai objek hak tanggungan.

Faktor anggapan masyarakat diperlukan biaya yang mahal untuk melaksanakan Pendaftaran Tanah Dalam hal Pendaftaran Tanah sekalipun telah ada tarif Pendaftaran Tanah untuk setiap simpul dari Kegiatan Pendaftaran Tanah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 namun dalam praktiknya baik Pihak Pertanahan maupun pemerintah pada tingkat daerah/terkecil seperti Kepala Desa, Lurah, Camat

dalam hal menerbitkan Alas Hak tetap melaksanakan pengutipan di luar ketentuan yang berlaku

Selain karena pengaruh kurang mendapat informasi yang akurat tentang pendaftaran tanah, ternyata tingkat pendidikan masyarakat berpengaruh pada kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya dan juga dipengaruhi oleh anggapan bahwa untuk mendaftarkan tanah membutuhkan biaya yang besar.

Faktor anggapan diperlukan waktu yang lama dalam pengurusan sertifikat, adanya anggapan masyarakat mengurus sertifikat hak atas tanah dibutuhkan waktu yang cukup lama. Sebagaimana terungkap dari salah satu masyarakat yang telah mendaftarkan tanahnya secara sporadik individual diketahui untuk jangka waktu pembuatan sertifikat paling cepat 3 atau 4 bulan dan paling lama 8 bulan bahkan ada yang sampai 1 tahun baru selesai.

Faktor anggapan alas hak atas tanah yang dimiliki sudah sangat kuat berdasarkan hasil penelitian, masyarakat yang kurang memahami fungsi dan kegunaan sertifikat, sebagian beranggapan bahwa tanah-tanah yang sudah terdaftar itu bermakna jika tanah itu sudah ada suratnya (surat adapun namanya dan siapa pun yang menerbitkannya) asalkan terkait pembuatannya dengan instansi Pemerintah, berarti tanah tersebut sudah terdaftar dan merupakan alat bukti hak yang kuat, apalagi terhadap tanah yang diperoleh dari warisan umumnya anggota masyarakat mengetahui riwayat pemilik tanah.

Padahal semua tanah yang dimiliki masyarakat dewasa ini telah ditetapkan pajak bumi dan bangunan (PBB) nya dalam rangka pemenuhan dan peningkatan pendapatan negara. Sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif dengan sistem negatif ini maka terbukalah kesempatan kepada orang lain untuk menggugat orang yang sudah memiliki sertifikat, sehingga ada keraguan pada masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya karena tidak menjamin secara mutlak Kepastian Hak atas tanahnya. Dalam sistem negatif, apabila orang sebagai subyek hak namanya sudah terdaftar dalam buku tanah, haknya

masih memungkinkan dibantah sepanjang bantahan-bantahan itu memberikan alat bukti yang cukup kuat.

Sistem negatif ini mempunyai kelemahan yaitu bahwa pemerintah tidak menjamin kebenaran dari isi daftar-daftar umum yang diadakan dalam pendaftaran hak. Upaya Mengatasi terjadinya kendala-kendala dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah bagi masyarakat mengenai biaya pendaftaran tanah yang cukup besar, Pemerintah mengupayakan memperkecil besarnya kewajiban yang harus dibayar dengan hanya mengenakan Harga Tanah saja untuk penentuan NJOP.

Sedangkan upaya yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan yaitu dengan mengadakan pendaftaran tanah secara sistematis yang mana kegiatan ini akan meringankan biaya dan cepatnya proses penerbitan sertifikat sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan. Dalam membangun kesadaran yang tinggi di dalam masyarakat pemerintah dan kantor pertanahan pada khususnya juga melakukan sosialisasi kepada masyarakat desa.

Kemudian terkait dengan pembuktian hak dalam pelaksanaan PTSL diatur dalam Pasal 22 Peraturan Menteri/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018. Persoalannya terkait surat pernyataan tertulis tentang pemilikan dan/atau penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik dalam hal bukti kepemilikan tanah tidak lengkap atau tidak ada sama sekali.

Ketentuan Pasal 22 ini mensyaratkan adanya surat pernyataan tertulis tentang penguasaan fisik bidang tanah dan dengan itikad baik. Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah harus disaksikan paling sedikit oleh 2 (dua) orang saksi dari lingkungan setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara perdata maupun pidana. Apabila di kemudian hari terdapat unsur ketidakbenaran dalam pernyataannya, bukan merupakan tanggung jawab Panitia Ajudikasi PTSL.

Pengaturan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah harus juga memperhatikan peraturan lain seperti Peraturan Daerah (Perda). Karena ada daerah-daerah tertentu mengatur Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah tersendiri dalam bentuk Perda. Misalnya, Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Bumbu No. 13 Tahun 2016 tentang Registrasi Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah, yang mengatur atau mensyaratkan kewajiban registrasi, adanya prosedur, larangan dan pengawasan, pelaporan dan sanksi dalam hal pendaftaran atau pencatatan dari pemohon guna mendapatkan Nomor Register Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah dari desa/lurah untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan di desa/kelurahan.

Untuk meminimalisir terjadinya kasus sengketa tanah, seyogyanya peran dan koordinasi desa/kelurahan tidak diabaikan dalam membuat Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah sebagai bukti formal penguasaan atas tanah dengan itikad baik harus ada pengakuan dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan.

Selanjutnya, unsur itikad baik dari kenyataan secara fisik menguasai, menggunakan, memanfaatkan, dan memelihara tanah secara turun temurun dalam waktu tertentu dan/atau memperoleh dengan cara tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Itikad baik dibuktikan dengan pernyataan pemohon/ peserta Ajudikasi PTSL yang menyatakan:

1. Tidak terdapat keberatan dari pihak lain atas tanah yang dimiliki atau tidak dalam keadaan sengketa; dan
2. Tidak termasuk atau bukan merupakan aset Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah; atau Kawasan Hutan (Pasal 22).

Pada dasarnya itikad baik dimaknai dengan kejujuran, kejujuran pemegang hak dalam perolehan tanahnya, jujur dalam memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Ketentuan itikad baik merupakan lawan dari itikad buruk atau ketidakjujuran. Sulit untuk mengidentifikasi itikad baik karena mempunyai makna yang abstrak sehingga menimbulkan makna yang berbeda-beda. Itikad baik dalam pengertian Pasal 22 jujur dalam menguasai fisik atas tanah dan jujur dalam memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Ukuran telah melakukan itikad baik dilakukan oleh Panitia Ajudikasi dalam bentuk pengiraan-pengiraan dalam hati bahwa pemohon telah memenuhi syarat-syarat administrasi yang telah ditentukan.

Kemudian dalam proses berjalannya, PTSL yang dilakukan oleh tim adjudikasi BPN kerap kali mendapat hambatan yang dapat mengganggu efektivitasnya. Tentunya faktor penghambat dalam PTSL berbeda dengan faktor pendaftaran tanah secara umum. Dalam hal pengukuran tanah masyarakat kerap kali melalaikan tanda batas/patok pada bidang tanahnya. Selain itu, faktor waktu yang digunakan begitu singkat, cuaca yang terkadang kurang mendukung, keterbatasan sumber daya manusia (tenaga pengukur), dan minimnya alat yang digunakan untuk pengukuran di lapangan juga dapat menghambat terlaksananya program PTSL tersebut, berbeda dengan faktor penghambat yang dialami Satgas Yuridis.

Faktor penunjang yang menguntungkan masyarakat atas legalisasi aset melalui PTSL ini adalah dari segi biaya dan prosesnya. Akan tetapi, walaupun biaya murah dan prosesnya disederhanakan, masih ada masyarakat yang tidak mendaftarkan tanahnya melalui PTSL karena berbagai faktor, seperti:

- 1) Sosialisasi dan publikasi terikat dengan waktu yang sangat singkat sehingga masih ada masyarakat yang tidak tahu;

- 2) Masyarakat sibuk karena waktu pelaksanaan adalah hari kerja, juga ada masyarakat yang tidak sedang berada di tempat atau kediamannya yang terdaftar sebagai lokasi PTSL pada saat itu.



BAB V

REKONSTRUKSI PENGATURAN PENDAFTARAN TANAH ABSENTEE

MELALUI PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL)

BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Pengaturan Pendaftaran Tanah di Negara Lain

1. Australia

Di Australia sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem publikasi positif yang dikenal dengan nama sistem Torrens, yang diatur dalam *Land Titles Act 1925*. Sebagian besar upaya Australia untuk mengintegrasikan sumber daya, lingkungan, dan data social ekonomi menjadi Sistem Informasi Pertanahan (SIP) yang lebih luas. Reformasi di Australia harus dilakukan agar seluruh negara bagian memiliki SIP berbasis persil.

Sejak Administrasi pertanahan adalah tanggung jawab negara Australia, sebagian besar kegiatan SIP di daerah negara bagian dilakukan secara tradisional, disisi lain, pemerintah persemakmuran semakin tertarik dengan informasi pertanahan yang ada di pemerintah, pemerintah daerah dan fasilitas serta layanan sehingga dibangunlah SIP dan FIS (facility information systems).

Pada tahun 1983 didirikan *Commonwealth Inter-Departmental Steering Committee* untuk mengonsep cara-cara dan sarana pelaksanaankordinasi terkait informasi lahan dalam pemerintah persemakmuran. Atas dorongan perdana menteri, Konferensi Nasional diadakan pada tahun 1984 untuk mendukung koordinasi dari data pemerintah persemakmuran yang berkaitan dengan pertanahan dan kompilasi dari direktorat data tersebut. Sebagai konsekuensinya, *National Co-ordination Committee*

on Land Information didirikan yang terdiri dari ketua setiap pemerintah persemaikmuran. Komite tersebut bertugas untuk mengarahkan, merencanakan, mengembangkan dan mempromosikan strategi nasional. Dengan perkembangan waktu, Kelompok *Commonwealth Land Information Support* didirikan *Survey Office* Australia pada tahun 1985. Tugasnya termasuk memperbarui dan pemeliharaan Direktori *landsearch*, edisi pertama diterbitkan pada akhir 1985.

Selama dekade terakhir setiap negara atau yurisdiksi di Australia telah mengembangkan atau telah memulai mengembangkan strategi SIP. Sebuah komponen utama dari strategi ini telah menjadi pembentukan beberapa bentuk kelompok pendukung SIP atau unit. Peran utama dari unit ini adalah koordinasi dan saran. Mereka didirikan dalam berbagai struktur administrasi yang berbeda dan memiliki tanggung jawab yang berbeda dan tingkat otoritas (lihat bagian berikutnya). Kegiatan utama SIP di tingkat negara adalah:

- a. Membangun persediaan LENGKAP bidang tanah, setiap persil yang diidentifikasi oleh pengenal unik;
- b. Membangun data grafis dasar atau kadaster digital Data dasar (DCDB) untuk basis data tekstual dari persil; -
- c. Meningkatkan conveyancing / pendaftaran tanah dan pemetaan kadaster untuk memperbarui data persil; -
- d. Menetapkan kebijakan terpusat dan unit pengambilan keputusan untuk mengarahkan perkembangan SIP; -
- e. Standar pengembangan untuk pertukaran tekstual dan data spasial, dan nomenklatur; -
- f. Memahami sistem yang ada dan mengukur pengguna kebutuhan; -
- g. Menyiapkan direktori informasi pertanahan.

Sedangkan di tingkat pemerintah local, ada kesadaran yang cukup dan aktivitas mengenai perkembangan SIP di tingkat pemerintah lokal. Hal ini menjadi semakin diakui bahwa pemerintah daerah merupakan salah satu daerah pertumbuhan utama untuk aplikasi SIP. Mengingat, jumlah data yang terkait pertanahan yang jelas dibuat dan dipelihara oleh pemerintah lokal. Cara untuk mengintegrasikan data tersebut dengan mengupdate data langsung pada sumbernya/lapangan. Dalam SIP di seluruh Negara bagian ini, Input data utama dilakukan oleh pemerintah daerah sedangkan Negara Australia melakukan koordinasi secara menyeluruh, menetapkan standar, memberikan data dasar persil dalam bentuk kepemilikan dan data spasial (Peta kadaster/ DCDB) dan memberikan data topografi digital. Negara Australia juga terlibat dalam penyusunan dan pengolahan sosial-ekonomi, sumber daya dan data lingkungan untuk kebutuhan pengguna tertentu.

Di Australia ada lebih dari 30 organisasi pemerintah daerah yang berkomitmen untuk pengembangan SIP. Secara umum organisasi ini mengelola sampai 100.000 persil dengan populasi sampai 500.000 orang. SIP di Australia sangat bervariasi dilihat dari kecanggihannya dan desainnya. Beberapa memiliki penekanan kuat pada manajemen informasi lahan, manajemen keuangan, perusahaan perencanaan dan administrasi pertanahan, sementara yang lain menekankan grafis dan CAD. Beberapa sistem hanya tekstual atau grafis, sementara yang lain kombinasi. Sistem menggunakan IBM, Intergraph, Prime, Digital dan Sistem ICL. Mereka menggunakan paket seperti CDS dari ARC Cambridge, Easinet dll, untuk grafis dan INFO, sedangkan PICK dan CODASYL untuk sistem manajemen basis data.

Disatu sisi Utility Authorities telah memimpin dalam menerapkan teknologi terbaru dalam mengembangkan *facility information systems* (FIS) di Australia. Karena organisasi ini yang memiliki pendanaan mandiri dan lebih otonom dari pemerintah

daerah atau negara, sehingga organisasi ini memiliki lebih banyak akses pendanaan, Dua contoh dari otoritas/organisasi tersebut seperti *Sydney Water Board* dan *the Melbourne Metropolitan Board of Works*. Kedua organisasi melayani lebih dari satu juta properti. Keduanya mengembangkan FIS canggih yang sangat luas dan fleksibel, tekstual dabasis data grafis. Sydney Water Board mengembangkan sistemnya pada IBM IFIS dan Melbourne mengembangkan Sistem pada Intergraph.

Terkait dengan pengaturan administrasi informasi pertanahan, secara keseluruhan koordinasi kegiatan SIP di Australia berada di negara Australia. Pemerintah persemaikmuran memang memiliki peran koordinatif sampai batas tertentu meskipun upaya diarahkan pada data terkait pertanahan. Pemerintah daerah dan utilitas pada umumnya berwenang untuk pelaksanaan teknis dari Pemerintah negara bagian masing-masing meskipun mereka hampir otonom dalam batasan mandat legislative.

Upaya besar di Australia selama dekade terakhir telah membangun "lengkap" tekstual dan basis data spasial bidang tanah di negara masing-masing atau yurisdiksi. Sebagian besar negara mulai menciptakan basis data dengan adanya dasar penilaian. Dengan terhubungnya komputer sehingga sistem pendaftaran tanah, integrasi data secara bertahap akan meningkat. Untuk beberapa pengembangan data tekstual dilakukan secara terpisah dari pengembangan komponen spasial dalam bentuk DCDB. Perlu diakui bahwa meskipun banyak negara memiliki kemajuan atau sedang mengembangkan SIP, ini tidak berarti bahwa sistem yang lengkap dalam arti kadaster modern. Misalnya SIP Australia Selatan belum memberikan komponen spasial, selain dengan mengacu grafik yang ada atau peta kadaster yang tidak memberikan cakupan yang lengkap (namun DCDB sedang dikembangkan). Idealnya setiap paket atau Sebidang tanah di peta kadaster harus memiliki pengenal yang unik yang memiliki yang sesuai serangkaian catatan dalam register terkait (menurut konsep kadaster dasar),

namun di kebanyakan negara ini belum tercapai. Dari pandangan kelembagaan dan administrasi, dua tren telah terbentuk di Australia selama dekade terakhir. Kekhawatiran pertama sentralisasi administrasi pertanahan dan kekhawatiran kedua pembentukan struktur administrasi SIP. Sehubungan dengan sentralisasi administrasi pertanahan, semua Negara telah mengambil pendekatan yang sedikit berbeda, seperti di Victoria, sistem berbasis persil sekarang digabungkan ke Departemen Properti dan Jasa. Departemen ini meliputi: -

- a. Landata (the Victorian LIS unit) -
- b. Division of Survey and Mapping -
- c. Titles Office -
- d. Valuer General's Office -
- e. Government Computing Service

Sistem yang berbasis sumber daya alam semua digabungkan ke dalam Departemen Konservasi, Hutan dan Lahan. Di Australia Selatan, Departemen pertanahan digabungkan ke dalam kantor Panitera Jenderal, Surveyor Jenderal (termasuk fungsi pemetaan Negara) dan Penilai Jenderal. Hal ini juga termasuk Divisi Operasi Tanah yang bertanggung jawab untuk semua manajemen pertanahan, dan Satuan informasi pertanahan yang memiliki peran mengawasi semua Pembangunan SIP di Negara. Contoh lain dari Tren ini adalah NSW (New South Wales) di mana Departemen pertanahan (dalam Kementerian Sumber Daya Alam) meliputi: -

- a. *Land Titles Office* -
- b. *Crown Lands Office* -
- c. *Central Mapping Authority* -
- d. *Western Lands Commission* -

State Land Information Council Awal perkembangan SIP diarahkan pada sistem administrasi tanah berbasis persil, semua strategi SIP telah mengadopsi definisi yang luas lahan Informasi untuk menyertakan sumber daya alam dan data sosial-ekonomi

2. Malaysia

Di Malaysia, sistem pendaftaran tanah diatur di dalam *National Land Code*. Penerapan sistem publikasi positif dalam sistem pendaftaran tanah telah diberlakukan sejak tahun 1965. Namun demikian, di dalam penerapan sistem pendaftaran tanah publikasi positif, Malaysia juga menerapkan prinsip-prinsip hukum Islam dan hukum adat.¹⁶⁰

Di Malaysia pengaturan mengenai tanah di bawah kewenangan Kerajaan Negeri, sebagaimana diperuntukkan di bawah Senarai/daftar II, Jadual lampiran I. Kesembilan, Perlembagaan Persekutuan (Konstitusi Malaysia). Pihak Berkuasa Negeri (PBN) 18 berkuasa atas, dan memiliki sepenuhnya, semua tanah kerajaan didalam negeri 19 masing-masing termasuk semua galian dan mineral di dalam atau di atas tanah bersangkutan. Pihak Berkuasa Negeri juga berkuasa untuk melepaskan tanah kerajaan seperti yang diatur dalam Kanun Tanah Negara, Enakmen, Pertambangan Negeri-Negeri dan Enakmen Hutan Negeri, termasuk semua hak pengembalian dan hak-hak yang diberikan di bawah undang-undang tersebut.¹⁶¹

Oleh karena itu Pemerintah Federal tidak mempunyai kewenangan apapun mengenai tanah di negara bagian di Malaysia. Meskipun demikian, dari

¹⁶⁰ Wu, Richard dan Zul Kepli, Mohd Yazid, 2011, *Implementation of land title registration system in Malaysia: lessons for Hong Kong*. dalam *Malayan Law Journal Articles*, 1. hlm 66-75

¹⁶¹ Nik Mohd. Zain bin Haji Nik Yusof, *Pemilikan Tanah di Bawah Perlembagaan Persekutuan dari Segi Dasardan Perundangan*, dalam Ahmad Ibrahim, et.al., *Perkembangan Undang-Undang Perlembagaan Persekutuan*, Dewan Bahasan Pustaka, Kuala Lumpur, 1999, hlm. 425

segipemilikan tanah, ada peruntukan tertentu yang membolehkan Pemerintah Federal memiliki tanah untuk tujuan umum misalnya di bawah Perkara/Pasal 83 hingga 86 Perlembagaan Persekutuan. Oleh karena kerajaan persekutuan tidak mempunyai wewenang atas tanah dinegeri-negeri, maka seandainya Kerajaan Persekutuan memerlukan tanah kerajaan untuk tujuan Persekutuan/Federal, Pemerintah Federal melalui Pesuruhjaya (Komisi) Tanah Persekutuan, harus memohon kepada kerajaan negeri untuk pemberian milik dengan syarat Kerajaan Persekutuan harus membayar premium dan pajak tanah sebagaimana yang disepakati. Adalah menjadi kewajiban Kerajaan Negeri untuk memberi milik tanah berkenaan. Demikian juga jika Kerajaan Persekutuan memerlukan tanah milik apakah ia membeli langsung dari pemilik tanah atau memohon bantuan Kerajaan Negeri untuk mengambil tanah di bawah Akta Pengambilan Tanah 1960.

Untuk lebih meningkatkan pelaksanaan kegiatan Land Readjustment di Malaysia, menurut H. Idham, dalam hubungannya melaksanakan kegiatan *Land Readjustment* di Malaysia, terutama diarahkan kepada lokasi atau areal tanah perkotaan yang ditempati oleh masyarakat “setinggan” untuk melindungi segala kepentingan dari masyarakat “setinggan” tersebut. Secara praktis operasional apabila kegiatan *Land Readjustment* tersebut dilakukan, tahapan prosesnya adalah sebagai berikut :

- 1) Dilakukan proses inventarisasi keadaan lokasi tanah objek Land Readjustment secara akurat. Pada tahapan ini pihak pemerintah sangat memberikan perhatian yang sungguh-sungguh untuk melakukan kegiatan pendataan secara cermat dan teliti. Uraian pekerjaan ini adalah seperti melakukan pendataan tentang berapa jumlah kepala keluarga masyarakat asli penduduk setempat yang tanahnya akan dilakukan Land Readjustment, melakukan pendataan yang akurat tentang kemampuan penghasilan masyarakat asli tersebut dalam menentukan tingkat

kemampuannya untuk membayar/membeli dan bangunan dari hasil Land Readjustment.

- 2) Melakukan sosialisasi yang fokus terhadap masyarakat peserta Land Readjustment. Pada tahapan pelaksanaan dari kegiatan ini, pemerintah benar-benar menjalankannya dalam suasana iktikad baik dan keikhlasan yang tinggi. Land Readjustment tersebut dibicarakan sedemikian rupa melalui ketua kampung tempat objek Land Readjustment tersebut dilakukan. Untuk selanjutnya, ketua kampung ini akan memanggil dan mengundang seluruh pengetua adat dan tokoh masyarakat untuk membicarakan dan merundingkan secara menyeluruh, yaitu dengan melibatkan seluruh masyarakat calon peserta Land Readjustment. Semua tahapan proses dari Land Readjustment yang akan dilakukan itu dibahas dan dirundingkan secara rinci dengan tetap memberikan tempat yang dominan dari segala usul yang disampaikan masyarakat, dan untuk selanjutnya, segala keputusan dalam perundingan tersebut akan dijadikan pedoman dalam pelaksanaan Land Readjustment dimaksud.
- 3) Aparat pemerintah telah menjalankan fungsinya secara benar sebagai aktor utama dalam menjalankan kegiatan Land Readjustment. Perwujudan dari sikap ini bahwa pemerintah sebagai aktor utama dalam menjalankan program Land Readjustment benar-benar memiliki sikap dan perilaku yang pada dasarnya memberikan perlindungan hukum sepenuhnya kepada masyarakat. Di samping itu, tugas-tugas yang telah dibebankan oleh pemerintah kepada Panitia Land Readjustment ini, bahwa aparat pemerintah tersebut memiliki bekal moral yang baik. Dengan pencerminan perilaku yang seperti ini terutama yang ditunjukkan oleh aparat pemerintah dalam menjalankan program Land Readjustment, dengan sendirinya seluruh masyarakat memberikan dukungannya secara proaktif di lapangan dengan

suatu tujuan dan tekad untuk memberhasilkan pelaksanaan kegiatan Land Readjustment, yaitu memberikan kebahagiaan kepada setiap orang yang pada gilirannya memberikan kebahagiaan pada jumlah individu yang sebanyak-banyaknya. Dengan perkataan lain, pelaksanaan kegiatan Land Readjustment bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat keseluruhan.

- 4) Dalam tataran pelaksanaannya, Land Readjustment tersebut telah dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip koordinasi secara terpadu dalam semua aspek kehidupan masyarakat. Perwujudan keadaan seperti ini merupakan suatu hal yang penting dilakukan, artinya, Land Readjustment tersebut tidak akan dilakukan apabila belum mendapatkan suatu keputusan politik yang tertuang dalam kebijakan operasional dari hasil pengkajian secara mendalam dari semua aspek yang memengaruhi dilaksanakannya Land Readjustment tersebut. Hasil seperti ini dapat diperoleh karena peranan Dewan Bandaraya yang mempunyai fungsi dan tugas pokok untuk melakukan koordinasi yang terpadu dengan semua instansi teknis terkait, dalam pelaksanaannya berperan sangat proaktif. Keberadaan Dewan Bandaraya² tersebut sebagai institusi yang mengoordinasikan semua kebijakan publik dalam hal pelaksanaan pembangunan kawasan perkotaan telah menjalankan tugas dan fungsinya secara profesional. Ketika program Land Readjustment tersebut diwujudkan secara konkret di lapangan, semua bidang pembangunan lainnya juga melakukan gerakan yang sama untuk melakukan pembangunan dalam gerakan yang sama untuk melakukan pembangunan dalam penataan kawasan perkotaan yang menyatu melalui program Land Readjustment yang telah ditetapkan. Sebagai contoh bidang-bidang lain yang juga bekerja serentak dalam pelaksanaan Land Readjustment itu, seperti pembangunan sarana jaringan listrik untuk memenuhi kebutuhan penerangan, sarana jaringan air bersih untuk mem-

nuhi kebutuhan air minum, pembangunan sarana jaringan gas untuk memenuhi kebutuhan bahan bakar rumah tangga, kebutuhan pembangunan jaringan telekomunikasi dan informatika, pembangunan sarana fisik jalan dan fasilitas umum lainnya untuk memenuhi kebutuhan sosial dan budaya dari masyarakat peserta Land Readjustment.

- 5) Hasil pembangunan perumahan hanya diperuntukkan kepada masyarakat asli sebagai masyarakat “setinggalan”. Pemerintah sangat memberikan perhatian yang serius tentang hal ini bahwa hasil pelaksanaan Land Readjustment itu memang semata-mata diperuntukkan untuk masyarakat asli “setinggalan” yang semula menempati tanah Negara tersebut. Walaupun di dalam pendistribusiannya diprediksikan adanya tekanan dan keinginan dari masyarakat lain di luar masyarakat “setinggalan” tersebut hal itu tidak akan dilayani oleh pemerintah. Hal ini dapat terwujud karena aparat pemerintah yang merupakan aktor penggerak utama dalam pelaksanaan Land Readjustment itu memiliki integritas moral yang baik. Dalam pelaksanaan tugasnya panitia penyelenggara Land Readjustment ini benar-benar memedomani segala peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan sehingga dalam pelaksanaannya kepentingan masyarakat asli “setinggalan” dapat dilindungi untuk memiliki hasil pelaksanaan Land Readjustment tersebut, dalam upaya mewujudkan suatu peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat secara menyeluruh.

3. Inggris

Di Inggris terdapat:

- a. *Law of Property Act 1925* (UU Pertanahan);
- b. *Land Registration Act 1925* (UU Pendaftaran Tanah);

c. *Land Charges Act 1925* (UU Gugatan Atas Tanah).

Pada tahun 1925, terdapat tanah terdaftar dan tanah tidak terdaftar, dan karena penduduk semakin terpelajar (bisa baca dan tulis) maka rata-rata setelah tahun 1925 para pemilik tanah mendaftarkan “property” nya di kantor pertanahan (*register office*). Mengenal peralihan hak yang di Inggris disebut: “*conveyancing*”, maka pada *section 40 Law Property Act* dinyatakan “perjanjian peralihan”. Di Inggris berlaku sistem pendaftaran hak, dimana harus dilaksanakan dihadapan pejabat penyimpanan daftar pemilik tanah (*registor*), dimana dapat dilakukan secara langsung oleh penjual dan pembeli atau dilaksanakan dihadapan *solicitor* (notaris).

Di Inggris, hukum pertanahan menganut sistem Anglo-Saxon, yaitu suatu sistem hukum yang didasarkan pada hukum yurisprudensi. Konsep yang berlaku di tanah Anglo Saxon adalah feodal. Konsep feodal menetapkan bahwa semua tanah adalah milik raja dan tidak ada orang lain yang memiliki tanah. Bagi mereka yang mendapatkan penguasaan tanah dari raja diwajibkan membayar sebagian (seperdua atau sepertiga) dari hasil tanahnya kepada raja, khususnya tanah-tanah pertanian. Pemilik hak atas tanah raja disebut sebagai penyewa.

Penguasaan atas tanah atau pendaftaran hak atas tanah raja dilakukan oleh lembaga pertanahan *Land Registry*. *Land Registry* merupakan lembaga pemerintah non-kementrian yang dibentuk pada tahun 1862. Tugas *Land Registry* adalah mendaftarkan kepemilikan (sertifikasi) atas tanah dan properti di Inggris dan Wales. *Land Registry* dipimpin oleh *Chief Executive* dan *Chief Land Registrar* yang bertanggung jawab kepada *Secretary of State for Business Innovation and Skills* (Menteri Inovasi dan Keahlian Bisnis).

Pegawai *Land Registry* berjumlah 4.357 orang (per 1 September 2015) yang terdiri dari 3.900 orang full-time dan 457 orang paruh waktu. Banyaknya jumlah pegawai pertanahan ini menunjukkan bahwa terpenuhinya kepuasan pelanggan atas kualitas pelayanan hingga mencapai 94% (tahun 2014/2015). Selain itu, sebagian besar pendaftaran tanah yang diterima pada hari tersebut selesai dalam waktu 12 hari dan sebagian lainnya selesai pada hari yang sama sejak diterimanya pendaftaran tersebut dengan kualitas yang cukup memuaskan pelanggan.

Salah satu faktor penunjang pelaksanaan tugas *land registry* tersebut terletak pada pelaksanaan survei dan pemetaan. Kebutuhan surveil dan pemetaan di Inggris dilaksanakan secara profesional oleh *Royal Institution of Chartered Surveyors* (RICS). RICS merupakan badan profesional yang sudah diakui secara global. Cara kerja RICS didasarkan pada lima prinsip profesionalisme, yaitu mematuhi standar dan persyaratan pendaftaran, menyambut pengawasan eksternal, menempatkan kepentingan pelanggan di atas kepentingan pribadi, patuh pada kode etik dan standar profesional, serta komitmen untuk pembelajaran seumur hidup dan kompetensi profesional. Bahkan saat ini, sistem pendaftaran, perubahan, dan pengalihan hak atas tanah di Inggris juga telah dilakukan secara online menggunakan sistem *electronic conveyancing*.

4. Kanada

Di Kanada, sistem pendaftaran tanahnya didasarkan pada *Indian Land Register* yang dibuat dibawah *Indian Act*. Sistem pendaftaran tanah di Kanada menggabungkan sistem informal dan hukum adat kepemilikan tanah. Sehingga, urusan penyelesaian sengketa tanah harus sesuai dengan adat istiadat atau budaya setempat. Di samping itu, pencatatan pendaftaran tanah di Kanada harus berisi tentang sertifikat kepemilikan tanah, surat keterangan pekerjaan, dan transaksi-transaksi lainnya (Pasal 21, *Indian*

Act). Saat ini, sistem pendaftaran tanah di Kanada telah menggunakan sistem online yang disebut sebagai *Indian Land Registry System (ILRS)*. ILRS didirikan untuk memberikan sebuah kepercayaan bagi para pemegang hak atas tanah di Canada.¹⁶² ILRS adalah panduan serangkaian prosedur interaksi yang dirancang untuk mengatur pendaftaran hak atas tanah, klaim atas pendaftaran tanah, dan pemberitahuan klaim kepentingan dalam tanah cadangan. ILRS adalah tempat penyimpanan dokumen, namun tidak menjamin keakuratan dokumen hak atas tanah yang diajukan di dalamnya. ILRS berbasis web dan seluruh dokumen pertanahan dapat dilihat secara online.

B. Rekonstruksi Nilai Keadilan dalam Pengaturan Pendaftaran Tanah Absentee Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila meliputi nilai keadilan yang bersumber dari sila kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang merupakan perwujudan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Nilai keadilan yang muncul dari kedua sila tersebut, mencerminkan nilai-nilai dari sila-sila yang lainnya. Dapat disimpulkan bahwa nilai keadilan Pancasila merupakan cerminan satu kesatuan yang utuh dari sila-sila yang terdapat di dalam Pancasila yang muncul dari perwujudan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Keadilan berdasarkan Pancasila menganut beberapa asas-asas yang meliputi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, memanusiakan manusia dengan mengutamakan Hak Asasi Manusia yaitu hak dalam memperoleh keadilan, persatuan dalam mewujudkan keadilan, keadilan dapat diakui kebenarannya bagi seluruh rakyat Indonesia, dan perlakuan yang sama di hadapan hukum.

¹⁶² Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development, 2013.

Dari beberapa karakteristik Pancasila, dapat disimpulkan bahwa karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila sebagai falsafah dan ideologi bangsa meliputi beberapa prinsip yaitu.

1. Prinsip keadilan Pancasila berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Menjunjung tinggi keadilan dengan berlandaskan keadilan dari Tuhan. Oleh sebab itu, keadilan berdasarkan Pancasila mengakui adanya agama dan kepercayaan pada masing-masing individu warga Negara.
2. Prinsip keadilan Pancasila mengedepankan Hak Asasi Manusia serta memanusiakan manusia sebagai makhluk sosial yang wajib dilindungi keadilannya.
3. Prinsip keadilan Pancasila menjunjung tinggi nilai persatuan dan kesatuan demi terciptanya suasana kondusif bangsa yang memberikan keadilan bagi warga negara Indonesia.
4. Prinsip keadilan Pancasila menganut asas demokrasi demi terciptanya keadilan bagi warga Negara dalam menyatakan pendapatnya masing-masing berdasar atas musyawarah untuk mufakat.
5. Prinsip keadilan Pancasila memberikan keadilan bagi seluruh warga negaranya tanpa kecuali sesuai dengan hak-haknya.

Dari beberapa prinsip keadilan berdasarkan Pancasila yang telah disebutkan di atas, bahwa karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila merupakan prinsip-prinsip keadilan Pancasila yang menjadi dasar filosofis dan ideologis bangsa. Selain itu, keadilan berdasarkan Pancasila memiliki perbedaaan dengan keadilan-keadilan yang lainnya. Keadilan Pancasila merupakan keadilan yang diambil dari karakter bangsa Indonesia itu sendiri.

Larangan tanah *absentee* tercantum dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 disebutkan bahwa : Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah

pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan, dan ketentuan pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1960 yang mengatur bahwa pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama dua tahun berturut-turut dan ia tidak melaporkan kepada pejabat yang berwenang, maka ia diwajibkan memindahkan hak miliknya itu kepada orang lain.

Selama ini sanksi berupa memindahkan hak miliknya itu kepada orang lain tersebut, merupakan satu-satunya bentuk pengawasan larangan terhadap kepemilikan tanah *absentee*.

Demi tegaknya larangan terhadap kepemilikan tanah *absentee* tersebut, maka perlu dilakukan upaya-upaya pengawasan, baik melibatkan lembaga terkait maupun partisipasi masyarakat.

Salah satu upaya dalam pengawasan kepemilikan tanah *absentee* yaitu melalui pengetatan dalam peralihan hak atas tanah pertanian. Peralihan hak atas tanah adalah perbuatan hukum untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain. Pemindahan dilakukan apabila status hukum pihak yang akan menguasai tanah memenuhi persyaratan sebagai pemegang hak atas tanah yang tersedia, dan pemegang hak atas tanah tersebut bersedia untuk memindahkan haknya. Peralihan hak atas tanah ini, bisa saja terjadi terhadap tanah pertanian yang masih terhampar luas di pedesaan atau di pinggiran kota.

Keberadaan hukum yang utama adalah untuk mewujudkan keadilan. Keadilan diletakkan sebagai basis dasar dari tujuan hukum. Apabila keadilan diletakkan sebagai tujuan hukum maka harus terpenuhi dan diwujudkan dengan maksimal

Mempersamakan antara keadilan dan peraturan hukum adalah cara paling mudah untuk memahami keadilan. Peraturan hukum dipergunakan untuk mempromosikan keadilan melalui 2 (dua) cara: **pertama**, peraturan hukum memperkenalkan sejumlah norma moral sebagai norma hukum dan menetapkan norma dalam sistem hukum sebagai sistem keadilan. **Kedua**, sistem keadilan dibentuk melalui sejumlah lembaga yang ditetapkan oleh peraturan hukum untuk:

- 1) Menjalankan dan menegakkan peraturan hukum untuk memperoleh keadilan.
- 2) memilah dan menyajikan kepada pengambil keputusan adanya bentuk-bentuk lain pelanggaran hukum;
- 3) Memutuskan kapan telah terjadi pelanggaran hukum dan apakah sanksinya;
- 4) Menjalankan isi putusan yang sudah ada.¹⁶³

Adapun menurut penulis, prinsip-prinsip keadilan bagi kepentingan Individual maupun secara kolektif adalah:

- 1) Memberikan dan memperoleh apa yang menjadi haknya, memperoleh bagian secara proposional;
- 2) Adanya sikap tenggang rasa dan saling menghormati pada sesama demi Perikemanusiaan (semangat toleransi), diliputi rasa kasih sayang dan Tolong menolong (nilai moral);
- 3) Tidak boleh berlaku sewenang-wenang hingga merampas hak orang lain. Dilakukan berdasarkan sikap rasional, tidak berada di bawah tekanan atau Paksaan;
- 4) Berorientasi kepada kemajuan sesama manusia, maupun kesempatan memperoleh kenikmatan yang sama;

¹⁶³ Richard A. Myren. 1988. *Law and Justice An Introduction*. Brooks/Cole Publishing, Pasific Groove. hlm 31

- 5) Sikap yang kuat membantu yang lemah dan dilakukan melalui prosedur yang menjamin persamaan kepentingan semua orang di dalam masyarakat:
- 6) Tindakan dalam kerangka mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum (kepentingan umum atau kepentingan bersama).

Dengan demikian nilai keadilan dalam pengaturan pendaftaran tanah absentee yang berdasarkan nilai keadilan Pancasila, yaitu :

1. Prinsip keadilan Pancasila berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa dalam pengaturan pendaftaran tanah absentee, yaitu pengaturan pendaftaran tanah absentee tidak bertentangan dengan nilai agama dan kepercayaan yang dianut pada masing-masing individu warga Negara.
2. Prinsip keadilan Pancasila mengedepankan Hak Asasi Manusia serta memanusiakan manusia sebagai makhluk sosial yang wajib dilindungi dalam pengaturan pendaftaran tanah absentee.
3. Prinsip keadilan Pancasila menjunjung tinggi nilai persatuan dan kesatuan dalam pengaturan pendaftaran tanah absentee agar terciptanya suasana kondusif dalam berbangsa dan bernegara.
4. Prinsip keadilan Pancasila menganut asas demokrasi dalam pengaturan pendaftaran tanah absentee yaitu terakomodasinya kepentingan warga masyarakat secara luas.
5. Prinsip keadilan Pancasila memberikan keadilan bagi seluruh warga negaranya dalam pengaturan pendaftaran tanah absentee, yaitu pengaturan yang jelas, dan tidak menimbulkan konflik norma dengan aturan yang lebih tinggi

Pemenuhan asas keadilan dalam suatu peraturan perundang-undangan belum cukup karena masih memerlukan dipenuhinya syarat kepastian hukum. Kepastian hukum akan tercapai apabila suatu peraturan dirumuskan secara jelas sehingga tidak menimbulkan

penafsiran yang beragam dan dapat menjadi pedoman untuk pelaksanaan yang sama, dan bahwa peraturan yang ada akan dilaksanakan secara konsekwen dan konsisten.

Di samping itu kepastian hukum akan tercapai bila peraturan yang diterbitkan memenuhi persyaratan formal berkenaan dengan bentuk pengaturan sesuai tata urutan peraturan perundang-undangan dan secara substansial materi yang diatur tidak tumpang tindih atau bahkan bertentangan dengan peraturan lain yang relevan yang lebih tinggi tingkatannya (sinkron secara vertikal) ataupun bertentangan dengan peraturan lain yang sejajar (sinkron secara horisontal).

Materi suatu peraturan perundang-undangan banyak tergantung pada proses pembuatannya. Transparansi di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dapat menambah bobot kepastian hukum. Hal ini disebabkan karena masyarakat luas dapat mengetahui tentang materi yang akan diatur dan diberi kesempatan untuk memberikan masukan yang dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan untuk kelengkapan atau penyempurnaan peraturan itu.

Asas ketiga yang perlu diperhatikan dalam suatu peraturan perundang-undangan adalah kemanfaatan. Peraturan akan ditaati karena masyarakat merasa yakin akan manfaatnya, yakni memberikan kemungkinan tercapainya kebutuhan dan kepentingannya untuk berkembang secara wajar.

C. Rekonstruksi Norma Pendaftaran Tanah Absentee Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap agar Berkeadilan

Tanah *absentee* adalah pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang empunya Aturan mengenai tanah *absentee* tercantum dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 disebutkan bahwa : Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu

hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, khususnya Pasal 3a diatur bahwa pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama dua tahun berturut-turut dan ia tidak melaporkan kepada pejabat yang berwenang, maka ia diwajibkan memindahkan hak miliknya itu kepada orang lain.

Adapun latar belakang adanya larangan pemilikan tanah secara *absentee*, yaitu larangan pemilikan tanah secara *guntai (absentee)* pada prinsipnya dilarang karena melanggar asas nasionalitas yang terdapat dalam Pasal 9 ayat (1), menentukan bahwa, “Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2”, dan pada ayat (2) menentukan bahwa, “Tiap-tiap Warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”. Dalam Pasal tersebut dapat ditentukan bahwa setiap Warga Negara Indonesia berhak memiliki hak atas tanah tanpa adanya pembedaan. Selain itu, dalam Pasal 10 UUPA ayat (1) menentukan bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Dalam pasal tersebut tidak dijelaskan secara tegas bahwa dilarang pemilikan tanah pertanian secara *guntai (absentee)*, tetapi pasal ini dapat ditafsirkan demikian.

Sejak awal telah dinyatakan bahwa pada Pasal 10 UUPA menentukan, “..... pada dasarnya diwajibkan.....”, ini berarti pasal ini menghendaki adanya pengaturan yang lebih lanjut dan di dalamnya memungkinkan untuk dilakukan pengecualian-pengecualian. Ini dapat dilihat dari penjelasan UUPA pada bab II angka 7 yaitu menentukan bahwa peraturan pelaksanaan itu nantinya kiranya masih perlu membuka kemungkinan diadakannya dispensasi, contohnya Pegawai Negeri, yang untuk persediaan hari tuanya mempunyai tanah pertanian dan berhubungan dengan pekerjaannya tidak dapat memungkinkan dapat mengusahakannya sendiri, kiranya harus dimungkinkan untuk terus memiliki tanah tersebut selama ia tanahnya dapat diserahkan kepada orang lain untuk diusahakan seperti dengan perjanjian sewa dan bagi hasil, tetapi setelah ia tidak bekerja lagi, misalnya pensiun, tanah tersebut harus diusahakannya sendiri secara aktif.

Pengaturan lebih lanjut mengenai pengecualian pemilikan tanah secara guntai (absentee) yakni pada Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 yaitu pada Pasal 3. Dalam pasal tersebut, menentukan bahwa mereka-mereka yang mendapatkan pengecualian untuk memiliki tanah secara guntai (*absentee*), yaitu:

1. Bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, dengan syarat jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien menurut pertimbangan panitia *landreform* daerah tingkat II;
2. Mereka yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria;
3. Bagi pegawai - pegawai negeri dan pejabat - pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka yang sedang menjalankan tugas Negara.

Khusus untuk Pegawai Negeri diatur lebih lanjut pada Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977, yaitu pada Pasal 2, yang menentukan pengecualian pemilikan tanah secara *absentee* juga berlaku bagi pensiunan Pegawai Negeri dan janda Pegawai Negeri serta janda pensiunan Pegawai Negeri selama tidak menikah lagi. Bagi para Pegawai Negeri dan pejabat militer serta mereka yang dipersamakan dapat memiliki tanah secara guntai (*absentee*) sebatas $\frac{2}{5}$ dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan. Dan khususnya bagi seorang Pegawai Negeri dalam waktu 2 tahun menjelang masa pension diperbolehkan membeli tanah pertanian secara *absentee* seluas $\frac{2}{5}$ dari batas maksimum penguasaan hak atas tanah untuk daerah tingkat 2 yang bersangkutan. Bagi mereka yang menjalankan tugas Negara, setelah masa tugasnya habis, ia diwajibkan untuk pindah ke kecamatan dimana letak tanah itu berada atau memindahkan hak milik atas tanah tersebut kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan dimana tanah itu terletak, paling lambat 1 tahun sejak masa tugasnya habis.

Larangan pemilikan tanah *absentee* ini berlaku jika objek tanahnya adalah tanah pertanian. Pasal 1 angka 4 UU Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, mendefinisikan Pertanian adalah kegiatan mengelola sumber daya alam hayati dengan bantuan teknologi, modal, tenaga kerja, dan manajemen untuk menghasilkan Komoditas Pertanian yang mencakup tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan dalam suatu agroekosistem. Sedangkan lahan pertanian adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian.

Pelarangan pemilikan tanah *absentee* ini biasanya disebabkan tanah-tanah pertanian ini berada di desa-desa, sedangkan pemiliknya berada di luar desa. Dengan keadaan demikian maka sangat besar kemungkinan tanah tersebut tidak akan diusahakan atau dimanfaatkan untuk tujuan meningkatkan kesejahteraan, sehingga akhirnya tujuan pembangunan masyarakat melalui reformasi di bidang pertanahan tidak tercapai.

Demi tegaknya larangan terhadap kepemilikan tanah *absentee* tersebut, maka perlu dilakukan upaya-upaya pengawasan, baik melibatkan lembaga terkait maupun partisipasi masyarakat.

Salah satu upaya dalam pengawasan kepemilikan tanah *absentee* yaitu partisipasi masyarakat untuk melapor adanya kepemilikan tanah pertanian kepada Kantor Pertanahan setempat.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk melaporkan kepemilikan tanah *absentee* ini, sangat penting dan strategis mengingat dalam praktik adalah bahwa ada sebidang tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang dalam kenyataannya sudah tidak dikuasainya lagi karena telah beralih secara diam-diam ke tangan orang lain yang berdomisili di luar kecamatan letak tanah tersebut, pada umumnya diketahui oleh masyarakat sekitar.¹⁶⁴

Mengenai perlunya fungsi pengawasan dengan melibatkan partisipasi masyarakat ini penting, mengingat kebutuhan tanah untuk perumahan dan usaha yang semakin tinggi, sehingga tidak menutup kemungkinan tanah pertanian yang dimiliki oleh orang yang tidak berada di wilayah lahan pertanian tersebut, untuk tujuan investasi jangka panjangnya.

Didalam kehidupan bernegara rakyat sejatinya adalah pemegang kedaulatan tertinggi, partisipasi masyarakat telah berada dalam posisi yang semakin penting. Ini terjadi sebagai konsekuensi logis dari terbukanya kran kebebasan berekspresi masyarakat buah dari proses reformasi, Begitupun didalam proses kehidupan berbangsa bernegara, dalam proses pembangunan masyarakat punya hak-hak pengawasannya, termasuk larangan kepemilikan tanah pertanian secara *absentee*.

Di dalam Undang-Undang Dasar 1945 ditentukan bahwa 'kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar' (Bab I pasal 1) dan juga, 'setiap

¹⁶⁴Maria S.W. Sumardjono, 2005. *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas. hlm 21.

orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat bangsa dan negara' (UUD 1945 pasal 28C). Sebagaimana juga dalam beberapa undang-undang dan peraturan pemerintah yang telah dikukuhkan partisipasi dan peran serta masyarakat selalu mendapat tempat sebagai fungsi pengawasan dan kontrol dalam proses pembangunan.

Di bawah ini beberapa ketentuan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dianggap belum berbasis keadilan, sehingga perlu dilakukan reconstruksi agar berbasis keadilan, yaitu :

Pasal 5

Penyelenggaraan PTSL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dapat dilaksanakan melalui kegiatan PTSL, atau gabungan dari kegiatan PTSL dengan program dan/atau kegiatan lain, yaitu:

- a. Program Sertifikasi Lintas Sektor;
- b. Program Sertifikasi massal swadaya masyarakat;
- c. program atau kegiatan sertifikasi massal redistribusi tanah objek landreform, konsolidasi tanah, dan transmigrasi; atau
- d. program atau kegiatan sertifikasi massal lainnya, atau gabungan dari beberapa/seluruh kegiatan sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf d sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ditetapkannya Objek Landreform itu merupakan penerapan Pasal 7 UUPA tentang batas maksimum pemilikan tanah pertanian oleh seseorang, namun Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya program landreform di Indonesia yang bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup

para petani penggarap tanah. Memang kaitannya Dengan pemilikan tanah yang luasnya melampaui batas kemampuan untuk digarap, akhirnya akan mengakibatkan produktivitas menjadi rendah. Lebih-lebih apabila pemiliknya adalah “absentee landlords” (tuan tanah), yang tidak menggarap sendiri tanahnya, tetapi penjagaan dan pengelolaannya diserahkan kepada orang-orang yang tinggal di daerah itu.

Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) harus di revisi terkait tanah Absentee nya, harus di pertegas lagi dalam pasal 5 tersebut.

Pasal 7 terkait penetapan lokasi PTSL

Pasal 7 merupakan ketentuan yang terkait dengan penetapan lokasi PTSL, namun sayangnya Pasal 7 tidak diatur sama sekali adanya penegasan terkait lokasi objek landreform terhadap tanah pertanian yang berpotensi tanah absentee.

Pasal 25 ayat 1 point c Terkait produk dari PTSL berupa K1 – K4

Pasal 25 Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap mengatur tentang penyelesaian kegiatan PTSL yang terdiri dari 4 kluster. Salah satu klusternya yaitu Kluater 3 yaitu :

e. Kluster 3, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah karena subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ini; dan

Kluster 3 dalam Pasal 25 Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 ini, juga tidak mengatur keberadaan tanah absentee yang termasuk tanah yang tidak dapat daftarkan dan tidak dapat diterbitkan sertifikat sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini

Pasal 30 ayat 2 point c

e. objek PTSL merupakan tanah objek landreform, transmigrasi dan konsolidasi tanah yang tidak dapat diterbitkan sertipikat sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini;

f.

Pasal 30 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 ini, juga tidak mengatur keberadaan tanah absentee yang termasuk tanah yang tidak dapat daftarkan dan tidak dapat diterbitkan sertipikat sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini

Pasal 32 point a

Kemudian dalam Pasal 32 point a Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 ini, menentukan : Lokasi PTSL yang di dalamnya terdapat Tanah Objek Landreform, Konsolidasi Tanah atau objek transmigrasi, maka dapat diterbitkan sertipikat hak atas tanah dengan ketentuan:

c. Tanah Objek Landreform yang berdasarkan rencana tata ruang telah berubah menjadi tanah non pertanian;

d.

Mestinya di tambahkan lagi pasal/ketentuan terkait jika tanah absentee yang sudah terlanjur diterbitkan sertipikat melalui PTSL ini. Misalkan dipertajam lagi seperti : Pasal 10 ayat (1) UUPA, yaitu sebagai berikut : “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.

Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP Nomor 41 Tahun 1964 menentukan sebagai berikut :“Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal diluar Kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan

wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di Kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”.

Selanjutnya Pasal 3d PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP Nomor 41 Tahun 1964 menentukan : “Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan di mana ia bertempat tinggal”.

TABEL II
REKONSTRUKSI PENGATURAN PENDAFTARAN TANAH ABSENTEE DALAM
PERMEN ATR / KEPALA BPN NOMOR 6 TAHUN 2018 TENTANG
PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP
YANG BERBASIS NILAI KEADILAN

No	Pasal Sebelum Direkonstruksi	Kelemahan	Pasal Setelah Rekonstruksi
1	<p>Pasal 5 Penyelenggaraan PTSL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dapat dilaksanakan melalui kegiatan PTSL, atau gabungan dari kegiatan PTSL dengan program dan/atau kegiatan lain, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Program Sertipikasi Lintas Sektor; b. Program sertipikasi massal swadaya masyarakat; c. program atau kegiatan sertipikasi massal redistribusi tanah objek landreform, konsolidasi tanah, dan transmigrasi; atau d. program atau kegiatan sertipikasi massal lainnya, atau gabungan dari beberapa/seluruh kegiatan sebagaimana dimaksud dalam huruf 	<p>Ditetapkannya Objek Landreform itu merupakan penerapan Pasal 7 UUPA tentang batas maksimum pemilikan tanah pertanian oleh seseorang, namun Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya program landreform di Indonesia yang bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah. Dengan kaitannya Dengan pemilikan tanah yang luasnya melampaui batas kemampuan untuk digarap, akhirnya akan mengakibatkan produktivitas menjadi rendah. Lebih-lebih apabila pemilik-</p>	<p>Pasal 5 ayat (1) Penyelenggaraan PTSL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dapat dilaksanakan melalui kegiatan PTSL, atau gabungan dari kegiatan PTSL dengan program dan/atau kegiatan lain, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Program Sertipikasi Lintas Sektor; b. Program Sertipikasi massal swadaya masyarakat; c. Program atau kegiatan sertipikasi massal redistribusi tanah objek landreform, konsolidasi tanah, dan transmigrasi; atau e. Program atau kegiatan sertipikasi massal lainnya, atau gabungan dari beberapa/seluruh kegiatan

	<p>a sampai dengan huruf d sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>nya adalah “absentee landlords” (tuan tanah), yang tidak menggarap sendiri tanahnya, tetapi pen jagaan dan pengelolaannya diserahkan kepada orang-orang yang tinggal di daerah itu. Oleh sebab itu dalam Pasal 5 dipertegas keberadaan tanah Absentee</p>	<p>sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf d sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>Pasal 5 ayat (2)</p> <p>Penyelenggaraan PTSL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) tidak termasuk tanah absentee</p>
2	<p>Pasal 7</p> <p>(1) Kepala Kantor Pertanahan menetapkan lokasi kegiatan PTSL di wilayah kerjanya.</p> <p>(2) Penetapan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam satu wilayah desa/kelurahan atau secara bertahap dalam satu hamparan. (3) Penetapan Lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan ketentuan:</p> <p>a. b. c.</p> <p>(4) Dalam hal lokasi yang ditetapkan sebagaimana dimaksud ayat (1) terdiri dari beberapa desa/kelurahan, diupayakan agar desa/kelurahan yang menjadi objek PTSL letaknya berdekatan.</p> <p>(5) Penetapan lokasi dilampiri dengan peta lokasi.</p> <p>(6) Penetapan Lokasi dibuat dalam bentuk keputusan sebagaimana tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.</p>	<p>Pasal 7 terkait penetapan lokasi PTSL</p> <p>Pasal 7 merupakan ketentuan yang terkait dengan penetapan lokasi PTSL, namun sayangnya Pasal 7 tidak diatur sama sekali adanya penegasan terkait lokasi objek landreform terhadap tanah pertanian yang berpotensi tanah absentee. Oleh sebab itu, sebelum menetapkan lokasi tertentu untuk kegiatan PTSL, Kepala Kantor Pertanahan wajib memastikan tidak adanya tanah absentee.</p>	<p>Pasal 7</p> <p>(1) Kepala Kantor Pertanahan menetapkan lokasi kegiatan PTSL di wilayah kerjanya.</p> <p>(2) Penetapan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam satu wilayah desa/kelurahan atau secara bertahap dalam satu hamparan.</p> <p>(3) Penetapan Lokasi sebagai-mana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan ketentuan:</p> <p>a. b. c.</p> <p>(4) Dalam hal lokasi yang ditetapkan sebagaimana dimaksud ayat (1) terdiri dari beberapa desa/kelurahan, diupayakan agar desa/kelurahan yang menjadi objek PTSL letaknya berdekatan.</p> <p>(5) Penetapan lokasi dilampiri dengan peta lokasi.</p> <p>(6) Penetapan Lokasi dibuat dalam bentuk keputusan sebagaimana tercantum dalam Lampiran II yang</p>

			<p>merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.</p> <p>(7) Sebelum menetapkan lokasi tertentu untuk kegiatan PTSL, Kepala Kantor Pertanahan wajib memastikan ti-dak adanya tanah absentee</p>
3	<p>Pasal 25 ayat 1 (1) Penyelesaian kegiatan PTSL terdiri atas 4 (empat) kluster, meliputi:</p> <p>a. b. c. Kluster 3, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah karena subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ini; dan d.</p>	<p>Pasal 25 Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap mengatur tentang penyelesaian kegiatan PTSL yang terdiri dari 4 kluster. Salah satu klusternya yaitu Kluater 3 yaitu : Kluster 3, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah karena subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ini; dan Kluster 3 dalam Pasal 25 Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 ini, juga tidak mengatur keberadaan tanah absentee yang termasuk tanah yang tidak dapat daftarkan dan tidak dapat diterbitkan sertifikat sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini</p>	<p>Pasal 25 ayat 1 (1) Penyelesaian kegiatan PTSL terdiri atas 4 (empat) kluster, meliputi:</p> <p>a. b. c. Kluster 3, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah karena subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ini (Tanah Absentee); dan d.</p>

4	<p>Pasal 30 ayat 2 point c c. objek PTSL merupakan tanah objek landreform, transmigrasi dan konsolidasi tanah yang tidak dapat diterbitkan sertipikat sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini;</p>	<p>Pasal 30 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 ini, juga tidak menga-tur keberadaan tanah absentee yang termasuk tanah yang tidak dapat daftarkan dan tidak dapat diterbitkan sertifikat sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini.</p>	<p>Pasal 30 ayat 2 point c c. objek PTSL merupakan tanah objek landreform, transmigrasi dan konsolidasi tanah yang tidak dapat diterbitkan sertipikat sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini, yaitu Tanah Absentee</p>
5	<p>Pasal 32 point a Lokasi PTSL yang di dalamnya terdapat Tanah Objek Landreform, Konsolidasi Tanah atau objek transmigrasi, maka dapat diterbitkan sertipikat hak atas tanah dengan ketentuan: a. Tanah Objek Landreform yang berdasarkan rencana tata ruang telah berubah menjadi tanah non pertanian;</p>	<p>Dalam Pasal 32 point a Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018, mestinya di tambahkan pasal/ ketentuan terkait jika tanah absentee yang sudah terlanjur diterbitkan sertipikat melalui PTSL ini. Misalkan dipertajam lagi seperti : Pasal 10 ayat (1) UUPA, yaitu sebagai berikut : “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.</p>	<p>Pasal 32 point a Lokasi PTSL yang di dalamnya terdapat Tanah Objek Landreform, Konsolidasi Tanah atau objek transmigrasi, maka dapat diterbitkan sertipikat hak atas tanah dengan ketentuan: a. Tanah Objek Landreform yang berdasarkan rencana tata ruang telah berubah menjadi tanah non pertanian; (Untuk tanah yang masih merupakan objek Tanah pertanian dan/atau tanah Absentee berdasarkan RTRW pemerintah setempat yang masih mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait larangan pemilikan tanah absentee). b. c. d.</p>

BAB VI

P E N U T U P

A. Simpulan

1. Pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah sistematis Lengkap yang belum berkeadilan, yaitu : Pasal 5 (penyelenggaraan PTSL tanpa mengindahkan larangan tanah absentee), Pasal 7 (penetapan lokasi PTSL tidak diatur larangan tanah absentee), Pasal 25 ayat 1 (penyelesaian PTSL khusus dalam kluster 3 tentang bidang tanah yang tidak diterbitkan sertifikat, tidak ada pengaturan tanah absentee, Pasal 30 ayat 2 (Tidak mengatur keberadaan tanah absentee) dan Pasal 32 (Tidak mengatur keberadaan tanah absentee) Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)
2. Kelemahan-kelemahan Pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah sistematis Lengkap saat ini, yakni kelemahan substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum. Kelemahan substansi hukum pengaturan pendaftaran tanah absentee dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Kelemahan struktural hukum dalam pendaftaran tanah absentee yaitu keterbatasan manajemen pertanahan, keterbatasan jumlah dan kemampuan SDM, terbatasnya kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana pengukuran, dan kelemahan kultur hukum masyarakat yaitu faktor ekonomi dan faktor sosial.
3. Rekonstruksi Pengaturan pendaftaran tanah absentee melalui Pendaftaran Tanah sistematis Lengkap yang berbasis nilai keadilan Pancasila. Prinsip keadilan Pancasila dalam pengaturan pendaftaran tanah absentee, yaitu tidak bertentangan dengan nilai agama dan kepercayaan, melindungi hak-hak warga negara, menjunjung tinggi nilai persatuan dan kesetaraan, melindungi masyarakat luas. Dan aturan yang jelas, dan tidak

menimbulkan konflik norma dengan aturan yang lebih tinggi. Mengingat adanya nilai dan norma dalam pengaturan pendaftaran tanah absentee yang belum bernilai keadilan, maka Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) perlu dilakukan rekonstruksi agar berbasis nilai keadilan.

B. Saran

1. Seyognya pemerintah melakukan perubahan pada ketentuan Pasal 5, Pasal 7, Pasal 25 ayat 1, Pasal 30 ayat 2 dan Pasal 32 Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), dengan melakukan revisi atau penyempurnaan agar memberikan keadilan bukan hanya kepada petani atau pemilik lahan pertanian, tapi juga masyarakat luas.
2. Kelemahan substansi hukum diatasi dengan merubah Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Kelemahan struktural diatasi dengan penambahan anggaran yang cukup untuk meningkatkan manajemen pertanahan, jumlah dan kemampuan SDM, sarana dan prasarana pengukuran, sedangkan kelemahan kultur hukum diatasi dengan rutin memberikan pemahaman kepada masyarakat terkait pentingnya dan proses pembuatan sertifikat.
3. Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) perlu dilakukan rekonstruksi agar berbasis nilai keadilan, dengan merekontruksi Pasal 5, Pasal 7, Pasal 25 ayat 1, Pasal 30 ayat 2 dan Pasal 32 Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

C. Implikasi Kajian

1. Implikasi teoritis diharapkan bermanfaat : dalam penyempurnaan Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dilakukan pemerintah, khususnya Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala BPN.
2. Secara praktis penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi : Kepala BPN dan jajarannya seluruh Indonesia dalam meningkatkan pendaftaran tanah di Indonesia, baik dari segi kuantitas maupun kualitas pendaftaran tanah



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ashiddiqie, Jimly, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta : Ichtiar Baru van Hoeve,
- Azhary, 1995. *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta: UI Press,
- Chand, Hari, 1994, *Modern Jurisprudence*, Kuala Lumpur : International Law Book Services.
- Dalimunthe, C., 2000, *Pelaksanaan landreform di Indonesia dan permasalahannya*, Medan : FH USU Press
- Echols, John M. dan Hasan Sadily, 1996. *Kamus Inggris-Indonesia*, Jakarta : Gramedia
- , 2012. *Kamus Inggris-Indonesia (an English-Indonesian Dictionary)*, Jakarta: Gramedia
- Gautama, Sudargo, 1973. *Pengertian tentang Negara Hukum Bandung*: Alumni.
- Giddens, Anthony, 1998, *The Third Way : Jalan Ketiga Pembangunan Demokrasi Sosial*, Jakarta : Gramedia
- Hamdaliah, 2016. *Perlindungan Hukum bagi Pihak Pembeli yang Beritikad Baik dalam Jual Beli Tanah*. dalam LamLaj Volume 1 Issue 2, September 2016. Banjarmasin : Faculty of Law Lambung Mangkurat University.
- Hamidi, Jazim dan Mustafa Lutfi, 2009, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Malang : Alumni,
- Handoyo, B. Hestu Cipto, 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia "Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi"*, Jakarta : Universitas Atma Jaya
- Harsono, Boedi, 1999. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Jakarta : Djambatan,
- , 2008. *Hukum Agraria Nasional (sejarah pembentukan undang-undang pokok agrarian, isi dan pelaksanaannya)*, Jakarta: Jambatan
- Hartanto, Andy, 2013.. *Hukum Pertanahan Karakteristik Jual Beli Tanah yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya*. Surabaya : Laksbang Justitia.

- Hutagalung, Arie Sukanti, 2009, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta : Rajawali Pers,
- Joeniarto, 1968. *Negara Hukum*. Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gajah Mada.
- Kadduri, Majid. 1999. *Teologi Keadilan Perspektif Islam*. Surabaya: Risalah Gusti
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, 1998, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : PS HTN FH UI dan Sinar Bakti
- Kusumaatmadja, Mochtar. 2006. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung : PT Alumni.
- Marbun, S.F., 1997, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman* , Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol. 4,
- Marzuki, Peter Mahmud. 2007. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Prenada Media Group
- Mujiburohman, Dian Aries, Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam Jurnal Bhumi STPN Yogyakarta Edisi Vol. 4 No. 1, Mei 2018
- Mukhidin. *Hukum Progresif Sebagai Solusi Hukum Yang Mensejahterakan Masyarakat*. Jurnal Unissula Semarang
- Perangin, Effendi, 1986, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: CV. Rajawali.
- Purbaya, AA 2017, Lewat Sambungan Video, Jokowi Bagikan Sertipikat Tanah di 5 Daerah. <https://news.detik.com/berita/d-3783024/lewat-sambungan-video-jokowi-bagikan-sertipikat-tanah-di-5-daerah>.
- Qomarudin. 2007. *Peranan Bantuan Hukum dalam Memajukan Akses Keadilan Masyarakat Marginal dalam Konteks Hak Asasi Manusia*. Jakarta : Lembaga Bantuan Hukum Jakarta. 
- Rahardjo, Satjipto. 1986. *Ilmu Hukum*. Bandung : Alumni.
- , 2006. *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia, Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Ranawijaya, Usep, 1983, *Hukum Tata Negara Dasar-Dasarnya* , Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Rawl, John, *Theory of Justice.*, hlm. 20, sebagaimana disebutkan dalam Hilaire McCoubrey. (Terjemahan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Salindeho, John, 1993. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Jakarta : Sinar Grafika
- Sandel, Michael J.. 2010. *Justice: What The Right Thing To Do?*, New York : Farrar, Straus and Giroux,

- Santoso, Urip, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta : Kencana
- Sidharta, Bernard Arief. 1999. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah penelitian tentang fundasi kefilosafatan dan sifat keilmuan Ilmu Hukum sebagai landasan pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Bandung: Mandar Maju
- Silviana, Ana. *Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah*. Universitas Diponegoro. Semarang. 2012.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya)* Jakarta : Kanisius,
- Sumardjono, Maria S.W. 2005. *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta : Kompas
- Sunarto, Tungga Dewi. 1978. *Filosofi Keadilan Pada Struktur Masyarakat Majemuk..* Surakarta : Panepen Mukti.
- Tjandra, W. Riawan, 2014, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Jakarta : Cahaya Atma Pustaka
- Utrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta : Ichtiar
- Wignjosoebroto, Soetandyo, 2002. *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta : HUMA
- Yuliyanti, Islina, Yulia Qamariyanti dan Mahyuni. 2018. *Akibat Hukum Keterlambatan Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah Terhadap Akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah*. dalam Lamlaj Volume 3 Issue 1 March 2018. Banjarmasin : Faculty of Law Lambung Mangkurat University

B. Peraturan Perundang-Undangan

- UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelola Sumber Daya Alam
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana diubah dan ditambah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah

Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia

Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian

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

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Petunjuk Teknis Nomor 1/Juknis-100.HK.02.01/1/2022 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

C. Disertasi/Jurnal/Prosiding

Butarbutar, Dinalara Dermawati, *Mengatasi Kepemilikan Tanah Absentee/Guntai*, Pakuan Law Review Volume 1, Nomor 2, Jakarta, 2015

Darmawan, 2017, *“Identifikasi masalah dan catatan kritis: Pengalaman Pelaksanaan pendaftaran tanah sistimatis lengkap (PTSL) di Kabupaten Sidoarjo*, Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di Indonesia. Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta

Handayani, Gusti Ayu Ketut Rachmi, I., **Gunarto**, **Anis Mashdurohatun**, I. Gusti Putu Diva Awatara, And Fatma Ulfatun Najicha, *‘Politic Of Legislation In Indonesia About Forestry And The Mining Activity Permit In The Forest Area Of Environmental Justice’*, Journal Of Engineering And Applied Sciences, 13.6 (2018), 1430–35

Hamdaliah, 2016. *Perlindungan Hukum bagi Pihak Pembeli yang Beritikad Baik dalam Jual Beli Tanah*. dalam LamLaj Volume 1 Issue 2, September 2016. Banjarmasin : Faculty of Law Lambung Mangkurat University

Kusmaryanto dan **Gunarto**. 2017. *Pendaftaran Akta Jual Beli yang Melebihi Jangka Waktu Pendaftaran Tanah di Kantor Agraria dan Tata Ruang / BPN Kota Semarang*, dalam Jurnal Akta Vol 4 No 3 Sept 2017

- Mujiburohman, Dian Aries, *Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dalam Jurnal Bhumi STPN Yogyakarta Edisi Vol. 4 No. 1, Mei 2018*
- Nurjannah, St., 2016. *Redefenisi Terhadap Pengaturan Hak Milk Atas Tanah*, Jurisprudentie Vol. 3 No. 2 (Desember 2016)
- Mukhidin. *Hukum Progresif Sebagai Solusi Hukum Yang Mensejahterakan Masyarakat*. Jurnal Unissula Semarang
- Myren., Richard A. 1988. *Law and Justice An Introduction*. Brooks/Cole Publishing, Pasific Groove
- Prayitno RR 2017, *Hambatan dan Kendala serta solusi PTSL 2017 di D.1 Yogyakarta* Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di Indonesia: Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta
- Ratmono, 2007 “*Pelibatan masyarakat dan stakeholder terkait dalam percepatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*”, Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di Indonesia: Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta
- Salam, Safrin, 2016, *Kepastian Hukum Penerbitan Sertifikat Hak Komunal Sebagai Pelaksanaan Reformasi Agraria*. Dalam Jurnal Cita Hukum Vol 4 No. 2 .
- Wahyono, 2017 “*Pemikiran pengembangan SKKNI-IG untuk surveyor kadastral*”, Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di Indonesia: Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta
- Wu, Richard dan Zul Kepli, Mohd Yazid, 2011, *Implementation of land title registration system in Malaysia: lessons for Hong Kong*. dalam Malayan Law Journal Articles, 1.
- Yuliyanti, Islina, Yulia Qamariyanti dan Mahyuni. 2018. *Akibat Hukum Keterlambatan Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah Terhadap Akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah*. dalam Lamlaj Volume 3 Issue 1 March 2018. Banjarmasin : Faculty of Law Lambung Mangkurat University

