

**EFEKTIVITAS PROGRAM PENDAFTARAN TANAH
SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DI KABUPATEN REMBANG**

TESIS



Oleh :

RENDI APRI DINATA

NIM : 21302300258

Program Studi : Kenotariatan

**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2025**

**EFEKTIVITAS PROGRAM PENDAFTARAN TANAH
SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DI KABUPATEN REMBANG**

TESIS

**Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian
guna memperoleh gelar Magister Kenotariatan (M.Kn.)**



**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2025**

**EFEKTIVITAS PROGRAM PENDAFTARAN TANAH
SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DI KABUPATEN REMBANG**

TESIS

Oleh :

RENDI APRI DINATA

NIM : 21302300258

Program Studi : Kenotariatan

Disetujui oleh:

Pembimbing
Tanggal,

Dr. Taufan Fajar Riyanto, S.H., M.Kn.

NIDK: 89-0510-0020

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang



Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN: 06-2004-6701

**EFEKTIVITAS PROGRAM PENDAFTARAN TANAH
SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DI KABUPATEN REMBANG**

TESIS

Oleh :

RENDI APRI DINATA

NIM : 21302300258

Program Studi : Kenotariatan

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji

Pada Tanggal : 29 Agustus 2025

Dan dinyatakan : LULUS

Tim Penguji
Ketua,

Dr. Denny Suwondo, S.H., M.H.

NIDN: 06-1710-6301

Anggota

Dr. Taufan Fajar Riyanto, S.H., M.Kn.

NIDK: 89-0510-0020

Anggota

Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H., M.H.

NIDN: 06-1508-7903

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang



Prof. Jowade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN: 06-2004-6701

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rendi Apri Dinata

NIM : 21302300258

Program Studi : Magister Kenotariatan


Fakultas / Program : Hukum / Program Magister

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis saya dengan judul “Efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Rembang” Benar-Benar Merupakan Hasil Karya Saya Sendiri, Bebas Dari Peniruan Hasil Karya orang lain. Kutipan pendapat dan tulisan orang lain ditunjuk sesuai dengan cara-cara penulisan karya ilmiah yang berlaku.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan dalam tesis ini terkandung ciri-ciri plagiat dan bentuk-bentuk peniruan lain yang dianggap melanggar peraturan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Semarang, 21 Agustus 2025

Yang Menyatakan


Rendi Apri Dinata
21302300258

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rendi Apri Dinata

NIM : 21302300258

Program Studi : Magister Kenotariatan

Fakultas / Program : Hukum / Program Magister

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi* dengan judul :

“Efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Rembang”

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasinya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 21 Agustus 2025

Yang Menyatakan



Rendi Apri Dinata
21302300258

MOTTO

*“Hukum adalah cahaya yang menuntun,
keadilan adalah tujuan yang dituju”*

PERSEMBAHAN

Tesis ini kupersembahkan untuk :

1. Keluarga tercinta yang selalu mendukung dan mendoakan serta selalu setia mendampingi Penulis dengan penuh kasih sayang dan pengorbanan
2. Teman-teman yang telah mendukung dan memnberi semangat.
3. Seluruh civitas Fakultas Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang.



KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang senantiasa melimpahkan rahmat dan karuniaNya sehingga penulis telah diberikan kesehatan, kekuatan, kesabaran, ilmu dan kesempatan untuk menyelesaikan tesis ini dengan judul “Efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Rembang”. Apresiasi yang tidak terkira dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya atas bantuan dan dukungannya juga disampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Gunarto, S.H., M.Hum selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
2. Prof. Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
3. Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan, Program Pasca Sarjana Universitas Islam Sultan Agung Semarang, dan selaku Dosen Penguji III pada sidang tesis, yang telah menyediakan waktu untuk memberikan masukan yang sangat berharga dan membangun bagi penulis dalam penyusunan tesis ini.
4. Dr. Achmad Arifullah, SH., M.H., selaku Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan, Program Pasca Sarjana Universitas Islam Sultan Agung Semarang,
5. Dr. Taufan Fajar Riyanto, S.H., M.Kn., selaku Dosen pembimbing dalam penelitian dan penulisan tesis ini serta sebagai Dosen Penguji II pada sidang tesis, yang senantiasa meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan,

saran dan dorongan dalam setiap konsultasi sejak awal usulan penulisan hingga selesainya penulisan tesis ini.

6. Dr. Denny Suwondo, S.H., M.H., selaku Ketua Dosen Penguji pada sidang tesis, yang telah menyediakan waktu untuk memberikan masukan yang sangat berharga dan membangun bagi penulis dalam penyusunan tesis ini.
7. Para dosen pengajar dan segenap staff pengajaran, Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
8. Terima kasih kepada, keluarga besar saya yang telah memberikan doa, semangat, dorongan dan perhatian kepada penulis serta doa yang tulus.
9. Semua pihak yang karena keterbatasan sarana tidak mungkin penulis sebutkan satu persatu tetapi telah berjasa besar dalam memberikan sumbangsih untuk penyelesaian Tesis ini.

Semoga Allah SWT selalu memberikan perlindungan dan rahmat-Nya kepada mereka semua. Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini, isi substansi masih jauh dari sempurna. Hal ini karena keterbatasan penulis. Oleh karena itu, penulis mengharapkan masukan dan saran yang menunjang kesempurnaan penulisan hukum ini semoga penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan bagi pihak yang membutuhkan, dengan rendah hati penulis ucapkan terima kasih.

Penulis

ABSTRAK

PTSL pada dasarnya adalah proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, yang dilakukan secara serentak dan meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan di dalam suatu wilayah desa atau kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu. Melalui program ini, pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum atau hak atas tanah yang dimiliki masyarakat. Faktor anggapan alas hak atas tanah yang dimiliki sudah sangat kuat mengakibatkan program PTSL di Kabupaten Rembang belum optimal. Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis: 1) Pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di BPN/ATR Kabupaten Rembang. 2) Kendala dan solusi pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di BPN/ATR Kabupaten Rembang.

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis sosiologis. Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan deskriptif analitis. Jenis data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang bersumber dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Metode pengumpulan data menggunakan studi lapangan dan studi pustaka. Analisis dalam penelitian ini bersifat kualitatif

Hasil penelitian disimpulkan: 1) Pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di BPN/ATR Kabupaten Rembang, khususnya Kecamatan Sarang, dilaksanakan sesuai Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018, dengan koordinasi efektif antara BPN, pemerintah daerah, perangkat desa, dan masyarakat. Target 100% pada 2024 tercapai, memberikan dampak positif berupa kepastian hukum, perlindungan hak kepemilikan, tertib administrasi pertanahan, peningkatan akses pembiayaan, serta kesadaran hukum masyarakat. PTSL ini sejalan dengan teori kepastian hukum, perlindungan hukum, sistem hukum, penegakan hukum, dan prinsip keadilan Islam yang menegaskan kesetaraan hak atas tanah. 2) Kendala PTSL di Kabupaten Rembang meliputi: (a) administratif-teknis, seperti kesalahan identitas, perbedaan hasil pengukuran, dan tumpang tindih bidang tanah; (b) sosial-ekonomi, seperti beban biaya non-BPN, rendahnya pemahaman manfaat sertifikat, dan persepsi keliru terkait pajak; serta (c) regulasi-implementasi, seperti belum optimalnya sertifikat elektronik dan kurangnya pemetaan awal bidang tanah. Solusi yang ditempuh mencakup verifikasi dokumen yang ketat, penambahan personel pengukur, penguatan peran perangkat desa, pengukuran ulang, sosialisasi berbasis komunitas, subsidi biaya non-BPN, edukasi pajak berbasis NJOP, serta perluasan penerapan e-certificate terintegrasi berbasis data spasial dan yuridis.

Kata kunci : Efektivitas, Pendaftaran Tanah, PTSL.

ABSTRACT

PTSL is essentially a simultaneous initial land registration process that covers all unregistered land registration objects within a village, sub-district, or other similarly-ranked entity. Through this program, the government guarantees legal certainty and guarantees community land rights. The strong assumption that land rights are already firmly established has resulted in the PTSL program in Rembang Regency being less than optimal. The objectives of this study are to analyze: 1) the implementation of complete systematic land registration (PTSL) at the National Land Agency (BPN/ATR) in Rembang Regency. 2) the obstacles and solutions to the implementation of complete systematic land registration (PTSL) at the BPN/ATR in Rembang Regency.

This research is a sociological juridical study. The approach used is a descriptive analytical approach. The data used are primary and secondary data sourced from primary, secondary, and tertiary legal materials. The data collection method used is fieldwork and literature review. The analysis in this study was qualitative.

The results of the study concluded: 1) The implementation of complete systematic land registration (PTSL) at the National Land Agency (BPN/ATR) in Rembang Regency, particularly Sarang District, was carried out in accordance with Presidential Instruction Number 2 of 2018 and Ministerial Regulation of ATR/BPN Number 6 of 2018, with effective coordination between the BPN, local governments, village officials, and the community. The target of 100% completion by 2024 was achieved, providing positive impacts in the form of legal certainty, protection of ownership rights, orderly land administration, increased access to financing, and public legal awareness. This PTSL aligns with the theories of legal certainty, legal protection, the legal system, law enforcement, and the principle of Islamic justice, which affirms equal rights to land. 2) Obstacles to PTSL in Rembang Regency include: (a) administrative-technical issues, such as misidentification, differences in measurement results, and overlapping land parcels; (b) socio-economic issues, such as non-BPN costs, low understanding of the benefits of certificates, and misperceptions regarding taxes; and (c) regulatory-implementation issues, such as suboptimal electronic certificates and a lack of initial land mapping. Solutions implemented include strict document verification, additional surveying personnel, strengthening the role of village officials, re-measurement, community-based outreach, subsidies for non-BPN costs, NJOP-based tax education, and expanding the implementation of integrated e-certificates based on spatial and legal data.

Keywords: *Effectiveness, Land Registration, PTSL.*

DAFTAR ISI

| | |
|--|------|
| HALAMAN SAMPUL | i |
| HALAMAN JUDUL..... | ii |
| HALAMAN PERSETUJUAN..... | iii |
| HALAMAN PENGESAHAN..... | iv |
| PERNYATAAN KEASLIAN TESIS | v |
| PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH | vi |
| MOTTO | vii |
| PERSEMBAHAN..... | vii |
| KATA PENGANTAR | viii |
| ABSTRAK..... | x |
| <i>ABSTRACT</i> | xi |
| DAFTAR ISI..... | xii |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang Masalah..... | 1 |
| B. Perumusan Masalah..... | 9 |
| C. Tujuan Penelitian..... | 9 |
| D. Manfaat Penelitian..... | 10 |
| E. Kerangka Konseptual | 10 |
| F. Kerangka Teori..... | 15 |
| 1. Teori Kepastian Hukum | 15 |
| 2. Teori Perlindungan Hukum..... | 18 |
| 3. Teori Sistem Hukum Sebagai <i>Middle Theory</i> | 24 |

| | |
|---|----|
| 4. Teori Penegakan Hukum..... | 28 |
| 5. Teori Keadilan Islam..... | 30 |
| G. Metode Penelitian..... | 33 |
| 1. Jenis Penelitian..... | 33 |
| 2. Metode Pendekatan | 34 |
| 3. Jenis dan Sumber Data | 35 |
| 4. Metode Pengumpulan Data | 37 |
| 5. Metode Analisis Data | 38 |
| H. Sistematika Penulisan..... | 39 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA..... | 40 |
| A. Tinjauan Umum Tentang Efektivitas | 40 |
| B. Tinjauan Umum Mengenai Tanah..... | 47 |
| 1. Pengertian Tanah..... | 47 |
| 2. Dasar Hukum Tanah | 48 |
| 3. Hak-Hak Atas Tanah..... | 50 |
| C. Tinjauan Umum Mengenai Pendaftaran Tanah | 54 |
| 1. Pengertian Pendaftaran Tanah..... | 54 |
| 2. Asas Peralihan Hak atas Tanah | 56 |
| 3. Prinsip dan Permasalahan Pendaftaran Tanah | 57 |
| 4. Tata Cara Pendaftaran Tanah | 59 |
| 5. Sistem Pendaftaran Tanah di Berbagai Negara..... | 67 |
| D. Tinjauan Umum Mengenai Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)..... | 70 |

| | |
|--|-----|
| 1. Pengertian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) | 70 |
| 2. Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)..... | 73 |
| 3. Penyelesaian Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)..... | 75 |
| E. Tinjauan Umum Mengenai Kepemilikan Tanah Menurut Agama Islam | 81 |
| BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN | 88 |
| A. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di BPN/ATR Kabupaten Rembang | 88 |
| B. Kendala dan Solusi Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di BPN/ATR Kabupaten Rembang | 111 |
| C. Contoh akta / litigasi | 122 |
| BAB IV PENUTUP | 128 |
| A. Simpulan..... | 128 |
| B. Saran..... | 130 |
| DAFTAR PUSTAKA | 131 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang dikenal sebagai negara agraris yang mengandalkan sektor pertanian baik sebagai sumber mata pencaharian maupun sebagai penopang pembangunan. Proses pembangunan di Indonesia, menjadikan sektor pertanian sangat penting dalam perekonomian nasional di karenakan hampir sebagian besar penduduk Indonesia hidup di pedesaan dengan mata pencaharian sebagai petani. Selain memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap pendapatan nasional Indonesia. Pertanian sebagai salah satu pilar ekonomi negara, maka sektor pertanian khususnya yang ada di daerah-daerah yang memiliki potensi unggul untuk pertanian diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah terutama dari penduduk pedesaan yang masih di bawah garis kemiskinan. Dalam pandangan Islam, segala sesuatu yang ada dilangit dan bumi termasuk tanah hakikatnya adalah milik Allah SWT semata. Sebagai pemilik hakiki dari segala sesuatu (termasuk tanah) kemudian Allah SWT memberikan kuasa (istikhlaf) kepada manusia untuk mengelola milik Allah ini sesuai dengan hukum-hukum-Nya. Asal usul kepemilikan (aslul milki) adalah milik Allah SWT, dan bahwa manusia tidak mempunyai hak kecuali memanfaatkan (tasarruf) dengan cara yang diridhai oleh Allah SWT.¹

¹ Nurhayati A., “Hak-Hak Atas Tanah Menurut Hukum Islam dan Undang-Undang Pokok Agraria”, *Jurnal Universitas Dharmawangsa*, Vol. 5, No. 1, 2017, hal. 3.

Tanah merupakan salah satu faktor produksi penting yang harus dimanfaatkan secara optimal. Setiap jenis tanah selain mempunyai zat yakni tanah, yaitu tanah itu sendiri, juga mempunyai manfaat tertentu misalnya untuk pertanian, perumahan atau industri. Islam memperbolehkan seseorang memiliki tanah memanfaatkannya. Kalau dicermati nas-nas syara' yang berkaitan dengan kepemilikan tanah, maka ditemukan ketentuan hukum tentang tanah berbeda dengan kepemilikan benda-benda lainnya. Di dalam Al-Quran sebagai sumber hukum Islam banyak ditemukan ayat-ayat yang berbicara tentang bumi/tanah sebagai karunia Allah SWT kepada manusia.

Berbagai narasi di atas sesuai pula dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Ketentuan konstitusi tersebut menempatkan pemerintah sebagai pemegang kuasa atas bumi, air dan kekayaan alam Indonesia guna dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia tanpa terkecuali. Ketentuan sebagaimana dimaksudkan pada Pasal 33 ayat

(3) UUD 45 juga terlihat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yang berbunyi

Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, 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.

Berdasarkan narasi yang ada dapat terlihat bahwa investasi dan kebijakan perlu dilakukan pemerintah untuk mendorong pemanfaatan tanah guna mewujudkan kesejahteraan sosial melalui bidang pertanian. Kesejahteraan petani dan keluarganya merupakan tujuan utama yang harus menjadi prioritas dalam melakukan semua kegiatan yang berhubungan dengan pengembangan pertanian. Sektor pertanian menjadi prioritas pertama bagi negara-negara berkembang karena sektor ini ditinjau dari berbagai segi merupakan sektor yang dominan dalam ekonomi nasional. Perkebunan mempunyai kedudukan yang penting didalam pengembangan sektor pertanian baik tingkat nasional maupun regional. Peluang pengembangan tanaman perkebunan semakin memberikan harapan, hal ini berkaitan dengan semakin kuatnya dukungan pemerintah terhadap usaha perkebunan rakyat, tumbuhnya berbagai industri yang membutuhkan bahan baku, dan semakin luasnya pangsa pasar produk perkebunan.²

Badan Pusat Statistik (BPS) pada Februari 2020 mencatat terdapat 38,23 juta orang angkatan kerja di Indonesia bekerja di sektor pertanian. Angka tersebut telah terjadi hampir dua juta pekerja sektor pertanian beralih ke sektor lain hanya dalam setahun. Sebagai agraris, pertanian di Indonesia menghasilkan berbagai macam tumbuhan komoditas ekspor, antara lain padi, jagung, kedelai, sayur-sayuran, aneka cabai, ubi, dan singkong.³

² Anggriawan dan Toti Indrawati, "Peranan Komoditi Gambir terhadap Perekonomian Kabupaten Lima Puluh Kota Provinsi Sumatera Barat", *Jurnal Ekonomi Jurusan Ilmu Ekonomi Prodi Ekonomi Pembangunan Fakultas Ekonomi Universitas Riau*, 2013, hal. 2.

³<https://databoks.katadata.co.id/> , diakses pada 12 Agustus 2024.

Selain itu, Indonesia juga dikenal dengan hasil perkebunannya, antara lain karet, kelapa sawit, tembakau, kapas, kopi, dan tebu. Sejarah mencatat Indonesia pernah mengalami masa swasembada pangan, khususnya komoditas beras, pada dekade 1980-an.⁴ Konsep-konsep tentang negara agraris secara sadar ataupun tidak sadar telah ditanamkan sejak usia dini. Indonesia adalah gambaran negeri yang subur makmur, gemah ripah loh jinawi, tongkat ditanam tumbuh jadi pohon. Sejak zaman Orde Baru, terutama, buku-buku pelajaran disekolah dari tingkat satu Sekolah Dasar hampir selalu menampilkan ilustrasi sapi sedang membajak sawah, pak tani sedang mencangkul tanah, Wati sedang berkebun, desaku yang permai dan sebagainya.

Menurut Al- Raghīb al-Ashfahani dfinisi “tanah” yaitu ”dengan sesuatu yang rendah atau di bawah (kebalikan dari sesuatu yang tinngi, langit); sesuatu yang bisa menumbuhkan sesuatu yang lain atau sesuatu yang bisa menyuburkan sesuatu. Dfinisi serupa juga dikemukakan oleh Fairuz Abadi dalam Al-Qamus Al-Muhith Abdurrahman memberikan definisi tanah yaitu “tempat bermukim bagi ummat manusia disamping sebagai sumber kehidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha tani”.

Boedi Harsono memberikan defenisi tentang tanah yaitu “adapun permukaan bumi itu disebut tanah, dalam penggunaannya meliputi juga tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar hal itu

⁴ Iwan Supriyatna,”Negara Agraris,”*Mengapa Harga Pangan di Indonesia Rawan Bergejolak?*” diakses dari, <https://money.kompas.com/> pada tanggal 4 Maret 2025

diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan tanah tersebut”. K. Wancik Saleh berpendapat, yang dimaksud dengan tanah adalah hanya “permukaan bumi”, jadi merupakan sebagian dari pada bumi. Releigh Barlowe Mengibaratkan tanah sebagai sepotong intan (batu permata) yang mempunyai banyak sisi, adakalanya tanah dipandang sebagai ruang, alam, faktor produksi, barang-barang konsumsi, milik, dan modal. Di samping itu ada juga yang memandang tanah sebagai benda yang berkaitan dengan Tuhan (sang pencipta), berkaitan dengan masyarakat yang menimbulkan pandangan bahwa tanah sebagai kosmos, dan pandangan bahwa tanah adalah sebagai tabungan (saving) serta menjadikan tanah sebagai asset (kekayaan). Rangkaian pengertian di atas maka definisi operasional akan tanah yaitu permukaan bumi yang dijadikan sebagai tempat tinggal dan tempat mencari nafkah bagi ummat manusia.⁵

Berdasarkan dari Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi:” Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. artinya bahwa tanah merupakan hal yang sangat penting bagi masyarakat. Kewajiban bagi seseorang atau badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu wajib untuk memelihara, menambah kesuburan, dan mencegah kerusakan tanah sesuai dengan Pasal 15 Undang-Undang No.5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria.

⁵ Nurhayati A., *Op.cit.* hal. 33.

Kepastian kepemilikan tanah diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pendaftaran Tanah tersebut memberikan kepastian hukum terhadap pemilik atau yang menguasai tanah tersebut. Pendaftaran tanah akan berjalan jika ada kesadaran hukum masyarakat. Pendaftaran tanah tersebut memiliki tujuan agar dapat memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Hal ini dikarenakan hasil dari kegiatan pendaftaran tanah berupa penerbitan alat bukti kepemilikan hak atas tanah. Alat bukti kepemilikan tersebut dapat digunakan untuk membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 19 UUPA, pendaftaran tanah yang dilaksanakan di Indonesia merupakan pendaftaran tanah dalam rangka “Rechts kadaster”, yaitu pendaftaran tanah yang tujuannya adalah dalam rangka untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, pada proses akhir pendaftaran tanah diterbitkan alat bukti berupa Buku Tanah dan sertifikat Tanah yang terdiri salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.

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 apa yang diamanahkan oleh Pasal 19 UUPA, bahwa pendaftaran tanah dilakukan diseluruh wilayah

Republik Indonesia, maka dilakukan kegiatan percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di seluruh wilayah Republik Indonesia.⁶

PTSL pada dasarnya adalah proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, yang dilakukan secara serentak dan meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan di dalam suatu wilayah desa atau kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu. Melalui program ini, pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum atau hak atas tanah yang dimiliki masyarakat. Metode PTSL ini merupakan inovasi pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat: sandang, pangan, dan papan. Program tersebut dituangkan dalam Peraturan Menteri No 12 tahun 2017 tentang PTSL dan Instruksi Presiden No 2 tahun 2018. PTSL yang populer dengan istilah sertipikasi tanah ini merupakan wujud pelaksanaan kewajiban pemerintah untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah masyarakat. Selain itu masyarakat yang telah mendapatkan sertipikat dapat menjadikan sertipikat tersebut sebagai modal pendampingan usaha yang berdaya dan berhasil guna bagi peningkatan kesejahteraan hidupnya.⁷ Pelaksanaan PTSL pada kenyataannya belum berjalan dengan optimal, hal demikian sebagai akibat dari akan arti penting dari sertifikat tanah yang masih belum seluruhnya dipahami oleh masyarakat. Masyarakat pada umumnya kurang memahami fungsi dan kegunaan sertifikat, hal ini

⁶ Mira Novana Ardani, "Tantangan Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam Rangka Mewujudkan Pemberian Kepastian Hukum", *Jurnal Universitas Diponegoro*, Volume 6, Edisi I, Semarang, 2019, hal. 53.

⁷https://www.kominfo.go.id/content/detail/12924/program-ptsl-pastikan-penyelesaian-sertifikasi-lahan-akan-sesuai-target/0/artikel_gpr, diakses pada 1 Juni 2024.

dilator belakang 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, kemudian 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. Hal ini mengakibatkan program PTSL di Kabupaten Rembang belum optimal. Kepala BPN Rembang Muh. Nurdin yang dalam hal ini diwakili oleh Karismawan menyampaikan bahwa program PTSL yang ditargetkan di Kabupaten Rembang sebanyak 40 ribu bidang tanah dalam waktu lima bulan atau sampai bulan Juni 2024 mendatang. Namun pada awal Mei Tahun 2024 BPN baru menyelesaikan target 17 ribu bidang tanah.⁸

Sehubungan dengan hal itu penulis mencoba mengurai faktor-faktor apa yang menyebabkan rendahnya kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan tanah di Kabupaten Rembang. Faktor-faktor tersebut diduga diantaranya adalah ketidaktahuan akan pentingnya sertifikat tanah, mahal biaya pendaftaran tanah, kualitas pelayanan aparat pertanahan,

⁸Wawancara pribadi dengan Karismawan, S.ST., M.H. selaku Kasi Penetapan Hak dan Pendaftaran di Kantor ATR/ BPN Kabupaten Rembang, pada hari Kamis tanggal 21 November 2024, Pukul 09.00 wib.

ketidaktahuan tujuan pendaftaran hak atas tanah, dan kurangnya sosialisasi dari Pemerintah mengenai pendaftaran tanah.⁹ Berkaitan dengan berbagai penjelasan di atas terlihat jelas bahwa perlu kiranya dibahas lebih dalam terkait “Efektivitas Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Rembang”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan berbagai penjelasan yang terdapat dalam latar belakang tesis ini, maka terdapat beberapa masalah yang perlu dibahas di dalam tesis ini, adapun permasalahan-permasalahan yang dimaksud ialah:

1. Bagaimanakah pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di BPN/ATR Kabupaten Rembang?
2. Bagaimana kendala dan solusi pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di BPN/ATR Kabupaten Rembang?

C. Tujuan Penelitian

Dalam setiap penelitian tentu berangkat pada tujuan-tujuan tertentu yang hendak dicapai setelah penelitian selesai dilakukan. Secara sederhana tujuan yang hendak dituju dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di BPN/ATR Kabupaten Rembang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala dan solusi pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di BPN/ATR Kabupaten Rembang.

⁹*Loc, cit.*

D. Manfaat Penelitian

Penelitian diharapkan mempunyai manfaat baik teoritis maupun praktis yaitu sebagai berikut :

1. Manfaat Teoretis.
 - a. Sebagai sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum khususnya terkait efektifitas pelaksanaan pendaftaran tanah.
 - b. Memberikan referensi keilmuan di bidang hukum bagi kepentingan akademis dan bahan kepustakaan.
 - c. Sebagai sarana pengimplementasian teori hukum ke dalam bentuk yang sebenarnya dalam praktik penerapannya di lapangan.
2. Manfaat Praktis.
 - a. Sebagai bahan kajian bagi Notaris dalam hal pelaksanaan pendaftaran tanah.
 - b. Sebagai sarana peningkatan kemampuan penulis dalam mengaplikasikan ilmu yang telah diperoleh di bangku kuliah pada praktik di lapangan.
 - c. Hasil penelitian merupakan jawaban terhadap masalah yang diteliti.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan konsep-konsep dasar yang berkaitan dengan konsep-konsep yang terkandung dalam judul penelitian yang

dijabarkan dalam permasalahan dan tujuan penelitian. Konsep-konsep dasar ini akan dijadikan pedoman dalam rangka mengumpulkan data dan bahanbahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian ini untuk menjawab permasalahan dan tujuan penelitian.¹⁰ Menurut Soerjono Soekanto, kerangka konseptual adalah suatu kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang ingin diteliti, baik dalam penelitian normatif maupun empiris.¹¹

Menghindari kemungkinan terjadinya perbedaan pengertian terhadap istilah-istilah yang digunakan oleh Peneliti, maka sebagai berikut disajikan konsepsi dan definisi operasional dari istilah-istilah tersebut. Konsepsional ini merupakan alat yang dipakai oleh hukum di samping yang lain-lain, seperti asas dan standar. Oleh karenanya untuk menjawab beberapa permasalahan dalam penelitian ini harus didefinisikan beberapa konsep dasar, agar secara operasional diperoleh hasil dalam penelitian ini yang sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan. Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan tersebut, maka kerangka konseptual akan dijabarkan sebagai berikut :

1. Efektivitas

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

¹⁰ Paulus Hadisoeparto, 2009, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis*, Universitas Diponegoro, Semarang, hal. 19.

¹¹ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pers, Jakarta, hal. 124

Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas dapat dilihat dari berbagai sudut pandang (view point) dan dapat dinilai dengan berbagai cara dan mempunyai kaitan yang erat dengan efisiensi. Seperti yang dikemukakan oleh Arthur G. Gedeian dkk mendefinisikan efektivitas, sebagai berikut: *“That is, the greater the extent to which an organization’s goals are met or surpassed, the greater its effectiveness”* (Semakin besar pencapaian tujuan-tujuan organisasi semakin besar efektivitas).¹²

2. Pendaftaran Tanah

Pasal 1 Ayat 9 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, menyebutkan bahwa Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembuktian, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan 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.¹³

¹² Nasution, 1983, *Sosiologi pendidikan*, Bumi aksara, Jakarta, hal. 56.

¹³ Irawan Soerodjo, 2002, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, hal.104.

Pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak-hak atas tanah. Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah, maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah dapat mengetahui status atau kedudukan hukum daripada tanah tertentu yang dihadapinya, letak, luas dan batas-batasnya, siapa pemiliknya, dan beban-beban apa yang ada di atasnya.¹⁴

3. Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL 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 pendaftarannya¹⁵

4. Kabupaten Rembang

Kabupaten Rembang yang ber-Semboyan: Rembang BANGKIT (Bahagia, Aman, Nyaman, Gotong-royong, Kerja keras, Iman, Takwa), adalah sebuah kabupaten di Provinsi Jawa Tengah yang berbatasan dengan Teluk Rembang (Laut Jawa) di utara, Kabupaten Rembang (Jawa Timur) di timur, Kabupaten Blora di selatan, serta Kabupaten Pati di barat. Secara geografis terletak di ujung timur laut

¹⁴ Effendi Parangin, 1991, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, hal.95

¹⁵ Pasal 1 Ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Provinsi Jawa Tengah dan dilalui Jalan Pantai Utara Jawa (Jalur Pantura), pada garis koordinat 111o 00' – 111o 30' Bujur Timur dan 6o 30' – 7o 6' Lintang Selatan. Kabupaten Rembang berbatasan langsung dengan provinsi Jawa Timur, sehingga menjadi gerbang sebelah timur Provinsi Jawa Tengah. Daerah perbatasan dengan Jawa Timur (seperti di Kecamatan Sarang. Bagian selatan wilayah Kabupaten Rembang merupakan daerah perbukitan, bagian dari Pegunungan Kapur Utara, dengan puncaknya Gunung Butak (679 meter). Sebagian wilayah utara, terdapat perbukitan dengan puncaknya Gunung Lasem (ketinggian 806 meter). Kawasan tersebut kini dilindungi dalam Cagar Alam Gunung Butak.

Kabupaten Rembang dengan luas 101.408 hektar terdiri atas lahan sawah sebesar 29.058 hektar (28,65 %), lahan bukan sawah sebesar 39.938 hektar (39,38 %) dan bukan lahan pertanian sebesar 32.412 hektar (31,96 %). Menurut luas penggunaan lahan, lahan terbesar adalah tegalan sebesar 32,94 persen, hutan 23,45 persen dan sawah tadah hujan sebesar 20,08 persen. Menurut Kantor Pertanahan Kabupaten Rembang, sekitar 11.973 hektar berada pada ketinggian 0-7 m dpl, 56.197 hektar pada ketinggian 8-100 m dpl, 28.688 hektar pada ketinggian 101-500 m dpl dan 3.112 hektar pada ketinggian lebih dari 500 m dpl. Banyaknya hari dan curah hujan selama tahun 2013 relatif lebih tinggi dibanding dengan tahun sebelumnya. Selama tahun 2013, curah hujan tertinggi terjadi di Kecamatan Sulang sebanyak

2.305 mm, sedangkan untuk hari hujan terbanyak terjadi di Kecamatan Bulu sebanyak 131 hari. Kabupaten Rembang terbagi menjadi 14 kecamatan, 287 desa dan 7 kelurahan. Kecamatan yang memiliki luas wilayah terbesar adalah Kecamatan Sale (10.714 ha) disusul Kecamatan Bulu (10.240 ha).¹⁶

F. Kerangka Teori

Teori bertujuan untuk menerapkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, kemudian teori ini harus diuji dengan menghadapkan fakta-fakta yang tersusun sistematis, logis (rasional), empiris (kenyataan), juga simbolis.¹⁷ Teori hukum mencakup juga materi yang menjadi objek kajian filsafat hukum. Satu-satunya yang luput dari kajian teori hukum hanyalah apa yang menjadi objek kajian analisis doktrinal atau ilmu hukum normatif.¹⁸ Beberapa teori yang akan digunakan dalam tesis ini adalah:

1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian Hukum sebagai salah satu tujuan hukum dan dapat dikatakan upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan dan penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum atau *Rechtssicherheit security, rechts-*

¹⁶ <https://rembangkab.go.id/geografis/>, diakses tanggal 10 Agustus 2025, pukul 20.00 WIB

¹⁷ Otje Salman dan Anton F Susanti, 2008, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Rafika Aditama Pers, Jakarta, hal. 21

¹⁸ Achmad Ali, 2010, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*, Direktur Program Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia Makasar, Makasar, hal. 18

zekerheid adalah sesuatu yang baru, yaitu sejak hukum itu dituliskan, dipositifkan, dan menjadi publik.¹⁹ Kepastian hukum menyangkut masalah *law Sicherheit durch das Recht*, seperti memastikan bahwa pencurian, pembunuhan menurut hukum merupakan kejahatan. Kepastian hukum adalah *Sicherheit des Rechts selbst* atau kepastian hukum itu sendiri. Negara sebagai sebuah sistem hukum yang pasti, sehingga dalam rangka menjamin kepastian hukum maka berlaku asas-asas hukum. Dalam kehidupan masyarakat terdapat berbagai macam norma yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi tata cara seseorang untuk berperilaku atau bertindak. Asas kepastian hukum merupakan salah satu asas terpenting dalam Negara hukum.

Kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto mendefenisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:²⁰

- a. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) nagara.
- b. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- c. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap

¹⁹ Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Predana Media Group, Jakarta, hal. 292

²⁰Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hal. 158.

aturanaturan tersebut.

- d. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.
- e. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Mengenai kepastian hukum yang disyaratkan menjadi beberapa hal sebagai berikut.

- a. Kepastian hukum menyediakan aturan hukum yang jelas serta jernih, konsisten serta mudah diperoleh atau diakses. Aturan hukum tersebut haruslah diterbitkan oleh kekuasaan negara dan memiliki tiga sifat yaitu jelas, konsisten dan mudah diperoleh.
- b. Beberapa instansi penguasa atau pemerintahan dapat menerapkan aturan hukum dengan cara yang konsisten serta dapat tunduk maupun taat kepadanya.
- c. Mayoritas warga pada suatu negara memiliki prinsip untuk dapat menyetujui muatan yang ada pada muatan isi. Oleh karena itu, perilaku warga pun akan menyesuaikan terhadap peraturan yang telah diterbitkan oleh pemerintah.
- d. Hakim peradilan memiliki sifat yang mandiri, artinya hakim tidak berpihak dalam menerapkan aturan hukum secara konsisten ketika hakim tersebut dapat menyelesaikan hukum.
- e. Keputusan dari peradilan dapat secara konkrit dilaksanakan.

Kelima syarat dalam kepastian hukum tersebut menunjukan, bahwa kepastian hukum dapat dicapai, apabila substansi hukum sesuai dengan kebutuhan yang ada pada masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum ialah hukum yang lahir melalui dan dapat mencerminkan budaya yang ada di masyarakat. Kepastian hukum yang sebenarnya atau *realistic legal certainly*, artinya kepastian hukum tersebut dapat mensyaratkan bahwa ada keharmonisan yang hadir di antara negara dengan rakyat yang memiliki orientasi serta memahami sistem hukum negara tersebut. Kepastian hukum yang sesungguhnya dapat lebih berdimensi yuridis. Akan tetapi, terbatas pada lima situasi yang telah dijelaskan di atas. Hukum haruslah ditegakkan oleh instansi penegak hukum yang memiliki tugas untuk dapat menjamin kepastian hukum itu sendiri, demi tegaknya ketertiban maupun keadilan yang hadir dalam hidup masyarakat.²¹

2. Teori Perlindungan Hukum

Kehadiran hukum dalam masyarakat adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang biasa bertentangan antara satu sama lain. Maka dari itu, hukum harus bisa mengintegrasikannya sehingga benturan istilah “hukum” dalam bahasa Inggris dapat disebut sebagai *law* atau *legal*. Dalam sub-bab ini akan dibahas pengertian hukum ditinjau dari sisi terminologi kebahasaan yang merujuk pada pengertian dalam beberapa kamus

²¹ Sudikno Mertokusumo, 1984, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Liberty, Yogyakarta, hal.107.

serta pengertian hukum yang merujuk pada beberapa pendapat ataupun teori yang disampaikan oleh pakar. Pembahasan mengenai hukum disini tidak bermaksud untuk membuat suatu batasan yang pasti mengenai arti hukum karena menurut Immanuel Kant pengertian atau arti hukum adalah hal yang masih sulit dicari karena luasnya ruang lingkup dan berbagai macam bidang yang dijadikan sumber ditemukannya hukum. Benturan kepentingan itu dapat ditekan seminimal mungkin. Pengertian terminologi hukum dalam Bahasa Indonesia menurut KBBI adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa ataupun pemerintah, undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat, patokan atau kaidah tentang peristiwa alam tertentu, keputusan atau pertimbangan yang ditetapkan oleh hakim dalam pengadilan, atau vonis.

Pendapat mengenai pengertian untuk memahami arti hukum yang dinyatakan oleh R. Soeroso, bahwa hukum adalah himpunan peraturan yang dibuat oleh yang berwenang dengan tujuan untuk mengatur tata kehidupan bermasyarakat yang mempunyai ciri memerintah dan melarang serta mempunyai sifat memaksa dengan menjatuhkan sanksi hukuman bagi yang melanggarnya. Menurut Mochtar Kusumaatmadja pengertian hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaedah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula

mencakup lembaga atau institusi dalam proses yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan. Menurut J.C.T. Simorangkir dan Woerjono Sastropranoto hukum adalah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib.

Menurut Soedjono Dirdjosisworo bahwa pengertian hukum dapat dilihat dari delapan arti, yaitu hukum dalam arti penguasa, hukum dalam arti para petugas, hukum dalam arti sikap tindakan, hukum dalam arti sistem kaidah, hukum dalam arti jalinan nilai, hukum dalam arti tata hukum, hukum dalam arti ilmu hukum, hukum dalam arti disiplin hukum. Beberapa arti hukum dari berbagai macam sudut pandang yang dikemukakan oleh Soedjono Dirdjosisworo menggambarkan bahwa hukum tidak semata-mata peraturan perundang-undangan tertulis dan aparat penegak hukum seperti yang selama ini dipahami oleh masyarakat umum yang tidak tahu tentang hukum. Tetapi hukum juga meliputi hal-hal yang sebenarnya sudah hidup dalam pergaulan masyarakat.²²

Dalam hal memahami hukum ada konsep konstruksi hukum. Terdapat tiga jenis atau tiga macam konstruksi hukum yaitu, pertama, konstruksi hukum dengan cara memperlawankan. Maksudnya adalah menafsirkan hukum antara aturan-aturan dalam peraturan perundang-

²² Soedjono Dirdjosisworo, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 25-43.

undangan dengan kasus atau masalah yang dihadapi. Kedua, konstruksi hukum yang mempersempit adalah membatasi proses penafsiran hukum yang ada di peraturan perundang-undangan dengan keadaan yang sebenarnya. Ketiga, konstruksi hukum yang memperluas yaitu konstruksi yang menafsirkan hukum dengan cara memperluas makna yang dihadapi sehingga suatu masalah dapat dijerat dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah ilmu pengetahuan normatif dan bukan ilmu alam.²³ Lebih lanjut Hans Kelsen menjelaskan bahwa hukum merupakan teknik sosial untuk mengatur perilaku masyarakat.²⁴ Secara kebahasaan, kata perlindungan dalam bahasa Inggris disebut dengan *protection*. Istilah perlindungan menurut KBBI dapat disamakan dengan istilah proteksi, yang artinya adalah proses atau perbuatan memperlindungi, sedangkan menurut *Black's Law Dictionary*, *protection* adalah *the act of protecting*.²⁵ Secara umum, perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, sesuatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga mengandung makna pengayoman yang diberikan oleh seseorang terhadap orang yang lebih lemah. Dengan demikian, perlindungan hukum dapat diartikan dengan segala upaya pemerintah untuk menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi

²³ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, hal. 12.

²⁴ Hans Kelsen, 2009, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusamedia, Jakarta, hal. 343

²⁵ Bryan A. Garner, 2009, *Black's Law Dictionary*, ninth edition, West, St. Paul, hal. 1343.

perlindungan kepada warga negaranya agar hak-haknya sebagai seorang warganegara tidak dilanggar, dan bagi yang melanggarnya akan dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan yang berlaku.²⁶

Pengertian perlindungan adalah tempat berlindung, hal (perbuatan dan sebagainya) memperlindungi. Dalam KBBI yang dimaksud dengan perlindungan adalah cara, proses, dan perbuatan melindungi. Sedangkan hukum adalah peraturan yang dibuat oleh pemerintah atau yang data berlaku bagi semua orang dalam masyarakat (negara). Pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.²⁷

Adapun pendapat yang dikutip dari beberapa ahli mengenai perlindungan hukum sebagai berikut:

- a. Menurut Satjipto Rahardjo perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara

²⁶ Pemegang Paten Perlu Perlindungan Hukum”, Republika, 24 Mei 2004.

²⁷ Rahayu, 2009, Pengangkutan Orang, etd.eprints.ums.ac.id. Peraturan Pemerintah RI, Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Tatacara Perlindungan Korban dan Saksi Dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat Undang-Undang RI, Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.²⁸

- b. Menurut Setiono perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.²⁹
- c. Menurut Muchsin perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyerasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.³⁰
- d. Menurut Hetty Hasanah perlindungan hukum yaitu merupakan segala upaya yang dapat menjamin adanya kepastian hukum, sehingga dapat memberikan perlindungan hukum kepada pihak-pihak yang bersangkutan atau yang melakukan tindakan hukum.³¹

²⁸ Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, hal. 121.

²⁹Setiono, “*Rule of Law*”, (Surakarta: Disertasi S2 Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, 2004), hal.3

³⁰Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, (Surakarta: Disertasi S2 Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, 2003), hal. 14

³¹Hetty Hasanah, “Perlindungan Konsumen dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumenatas Kendaraan Bermotor dengan Fidusia”, artikel diakses pada 1 Juni 2015 dari <http://jurnal.unikom.ac.id/vol3/perlindungan.html>.

3. Teori Sistem Hukum

Sistem hukum berasal dari dua kata yaitu “sistem” dan “hukum”. Yang keduanya dapat berdiri sendiri dan memiliki arti tersendiri. Sistem berasal dari bahasa latin dan yunani, yaitu systema , yang berarti sebagai keseluruhan atau kombinasi keseluruhan, sedangkan hukum tidak dapat diartikan secara pasti seperti halnya ilmu eksak karena dalam ilmu hukum, hukum itu sangat kompleks dan terdapat berbagai sudut pandang serta berbeda-beda pula masalah yang akan dikaji, sehingga setiap ahli memberikan pengertian yang berbeda mengenai pengertian hukum itu sendiri.

Sistem hukum adalah sekumpulan aturan norma tertulis dan tidak tertulis yang berkenaan dengan perilaku benar dan salah, hak dan kewajiban. Bangsa indonesia menggunakan sistem hukum campuran, yaitu eropa kontinental, hukum adat, hukum Agama khususnya hukum syariah Islam, dan hukum Anglo-saxon.

Menurut Lawrence M. Friedman, seorang profesor dibidang hukum, sejarawan yang juga pakar sejarah hukum Amerika dan penulis produktif, sistem hukum Indonesia merupakan sistem hukum yang unik, sistem hukum yang dibangun dari proses penemuan, pengembangan, adaptasi bahkan kompromi dari beberapa sistem yang telah ada. Sistem hukum Indonesia tidak hanya mengedepankan ciri-ciri lokal, tetapi juga mengakomodasi prinsip-prinsip umum yang dianut oleh masyarakat internasional. Efektif atau tidaknya penegakan

hukum tergantung tiga unsur yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup yang dianut dalam masyarakat.

a. Struktur Hukum (*legal structure*)

Struktur hukum berdasarkan Undang-undang Nomor 8 tahun 1981 meliputi Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan Badan Pelaksana Pidana (Lapas). Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh Undang-undang, sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya terlepas pengaruh dari kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Terdapat adagium yang menyatakan, “*fiat justitia et pereat mundus*”, yang berarti meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan. Hukum dapat berjalan atau tegak bila ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagusnya peraturan Perundang-Undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik, maka keadilan tidak bisa terwujud. Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan :

“ To begin with the legal system has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts: their jurisdiction. Structure also means how the legislatur is organized, what procedures the police departement follow and so on. Structure in way is a kind of

cross section of the legal system, a kind of still photograph with freezes the action."³²

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksi dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan yang lainnya. Jadi struktur (*legal structure*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan.

b. Substansi Hukum

Sistem substansial menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab Undang-undang (*law books*). Sebagai negara yang masih menganut sistem *civil law* atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagian Peraturan Perundang-Undangan juga telah menganul *common law* atau

³² Lawrence M. Friedman, *The Legal System* (New York: Russel Sage Foundation, 1975), hal. 6

Anglo saxon), dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan yang tidak tertulis tidak dinyatakan sebagai hukum. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Salah satu pengaruhnya yaitu adanya asas legalitas dalam KUHP. Dalam Pasal 1 KUHP ditentukan bahwa tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat dihukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya”. Sehingga bisa atau tidaknya suatu [perbuatan dikenakan sanksi hukum apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan Perundang-Undangan. Substansi Hukum menurut Friedman yaitu :

“Another aspect of the legal system is its substance. By this is mean the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system the stress here is on living law just rules in law books.”³³

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya yang dimaksud dengan substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan Perundang-Undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

c. Budaya Hukum

Kultur hukum menurut Lawrence M Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai pemikiran serta harapannya. Budaya hukum adalah istilah

³³ *Ibid.*

yang digunakan untuk menunjukkan sebuah tradisi hukum yang digunakan sebagai alat untuk mengatur suatu masyarakat hukum. Dalam sebuah lingkungan masyarakat yang sederhana akan terlihat kental solidaritasnya dan kecenderungan membentuk suatu keluarga yang besar, di dalam lingkungan masyarakat yang seperti ini biasanya akan hidup hukum yang tidak tertulis atau biasa disebut dengan budaya hukum.

4. Teori Penegakan Hukum

Secara umum penegakan hukum dapat diartikan sebagai tindakan menerapkan perangkat sarana hukum tertentu untuk memaksakan sanksi hukum guna menjamin pentaatan terhadap ketentuan yang ditentukan tersebut, sedangkan menurut Satjipto Rahardjo penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum (yaitu pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum) menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide.³⁴

Muladi membagi penegakan hukum ke dalam dua pengertian, yaitu dalam arti sempit (*law enforcement in the narrow sense*) dan dalam arti luas (*law enforcement in the broad sense*). Dalam arti

³⁴Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*. Sinar Baru: Bandung. 1983. Hlm. 24

sempit, penegakan hukum berarti pelaksanaan hukum oleh aparat penegak hukum terhadap pelanggaran yang terjadi. Sedangkan dalam arti luas, penegakan hukum mencakup pula pembinaan kesadaran hukum masyarakat, pencegahan pelanggaran hukum, serta penciptaan kondisi yang mendukung kepatuhan hukum.³⁵

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan untuk menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah hukum dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai akhir, guna menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.³⁶ Dalam pandangan ini, penegakan hukum tidak hanya terbatas pada pelaksanaan undang-undang secara tekstual, tetapi juga mempertimbangkan kondisi sosial masyarakat. Lebih lanjut, penegakan hukum tidak dapat dipisahkan dari faktor-faktor yang memengaruhinya. Soerjono Soekanto mengidentifikasi lima faktor utama, yaitu: (1) faktor hukum itu sendiri; (2) faktor penegak hukum; (3) faktor sarana atau fasilitas; (4) faktor masyarakat; dan (5) faktor kebudayaan.³⁷ Kelima faktor ini menentukan apakah hukum dapat ditegakkan secara efektif atau tidak agar hukum dapat efektif berlaku.

³⁵ Muladi, 2002, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, hal. 45.

³⁶ Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 5.

³⁷ *Ibid.*, hal.8

5. Teori Keadilan Islam

Kata adil dalam Islam berasal dari bahasa Arab “*’adilun*” yang berarti sama dengan seimbang dan “*al ‘adl*” artinya tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, tidak sewenang-wenang, tidak zalim, seimbang dan sepatutnya. dalam pengertian syariat, adil adalah ungkapan tentang konsistensi dalam menjalankan kebenaran agamanya.³⁸

Adil dimaknai seimbang, tidak berpihak dan memberikan hak kepada orang yang berhak menerimanya tanpa sedikitpun dikurangi, dan menempatkan segala sesuatu pada tempatnya, dan mengucapkan kalimat yang benar tanpa ditakuti kecuali Allah SWT. Kemudian menetapkan suatu kebenaran terhadap masalah-masalah untuk dipecahkan sesuai dengan aturan yang ditetapkan agama. Sehingga perbuatan adil adalah suatu tindakan yang berdasar pada kebenaran.

Dalam Q.S Al-Madinah Ayat 8 Allah SWT menjelaskan :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا
يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰ ءَلَّا تَعْدِلُوا أَعْدِلُوا هُوَ
أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا
تَعْمَلُونَ ﴿٨﴾

Yā ayyuhallazīna āmanuḥ kunuḥ qawwāmīna lillāhi syuhadā`a bil-qisṭi wa lā yajrimannakum syana`ānu qaumin `alā allā ta`dilu, i`dilu, huwa aqrabu lit-taqwā wattaqullāh, innallāha khabīrum bimā ta`malun
Terjemah

³⁸ Al-Jurjani, *Al-Ta'rifat*, (Beirut : Dar al Kutub Ak Ilmiyah, 2003), hal.150

Artinya: *Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan.*

Ayat diatas menjelaskan bahwa makna adil adalah keseimbangan dan persamaan memberikan hak seseorang tanpa harus mengurangi atau melebihi takaran.

Bentuk daripada keadilan menurut Islam dalam hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Keadilan dalam bentuk hubungan khaliq dan makhluk

Segala sesuatu yang ada dialam ini adalah milik Allah SWT, sehingga telah menjadi kehendak mutlak bagi Sang Pencipta. Oleh karena alam semesta ini satu kesatuan yang sempurna bagian-bagiannya, sistem penciptaannya, sistem arahnya dengan hukum perwujudannya yang keluar dari kehendak yang tunggal, absolut dan sempurna maka ia sesuai dan mendukung bagi adanya kehidupan yang mempunyai keadaan dan bentuk yang paling baik di permukaan bumi ini.³⁹

Adapun kerusakan-kerusakan yang terjadi pada slam ini, melainkan hanya akibat dart ulah tangan manusia sendiri

b. Keadilan dalam bentuk hubungan sesama makhluk

³⁹ Sayid Qutub, *Keadilan Sosial Dalam Islam*, (Bandung: Pustaka, 1989) hal.57

Manusia diciptakan melainkan untuk dituntut saling memperlakukan saudaranya dengan baik dan benar, tolong menolong, dan penuh kasih sayang dalam berbagai kehidupan pribadi maupun masyarakat. Yang menjadi tuntutan bagi manusia itu adalah bagaimana manusia dapat menciptakan keseimbangan dalam kehidupan bermasyarakat. Dalam hal ini baik dalam pelaksanaan kepentingan pribadi maupun kepentingan umum atau masyarakat. Sehingga ketika seseorang tidak memperlakukan secara seimbang antara kepentingan pribadi dan kepentingan masyarakat akan menuai suatu kezoliman sehingga terjadilah nilai ketidakadilan. Dalam penegakkannya Al-Maududi menjelaskan bahwa keadilan juga memiliki asas-asas keadilan yakni:⁴⁰

- 1). Kebebasan jiwa yang mutlak
- 2). Persamaan manusia sebagai makhluk yang sempurna
- 3). Jaminan sosial yang kuat

Dari ketiga asas ini, sangat nampak bahwa manusia sebagai ciptaan Allah SWT benar-benar dibekali akal sehingga mampu dan memiliki kebebasan untuk memilih dan menentukan dirinya sehingga status dan posisinya yang sama sesuai dengan ajaran Islam. Sehingga suatu keadilan harus dapat dilihat sebagai milik bersama dan atas dasar kebebasan yang ditegakkan. Maka dari

⁴⁰ Abu A'la al-Maududi, *Prinsip-Prinsip Islam* (Bandung: Al-Ma'arif, 1983), hal.141

itu ditetapkan bahwa antara manusia yang secara sempurna, dan dapat dijadikan sebagai jaminan dalam penegakkan keadilan. Sehingga tidak ada lagi yang dibeda-bedakan dalam hal tertentu. Dan dianggap setiap manusia memiliki persamaan dihadapan hukum.

G. Metode Penelitian

Fungsi penelitian yaitu untuk menemukan sesuatu yang efektif dan bermanfaat dalam menuangkan gagasan.⁴¹ Sebuah penelitian ilmiah harus dilakukan melalui metode-metode ilmiah tertentu agar penelitian yang dihasilkan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini berupa metode penelitian hukum yaitu sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah yuridis sosiologis. Dalam penelitian hukum yuridis sosiologis ini, hukum dikonsepskan sebagai manifestasi makna-makna simbolik para pelaku sosial sebagaimana tampak dalam interaksi antar mereka. Bahwa realitas kehidupan yang sesungguhnya tidaklah eksis dalam alam empiris yang juga alam amatan, tidak menampak dalam wujud perilaku yang terpola dan terstruktur secara objektif (apalagi normatif) dan oleh karenanya bisa diukur untuk menghasilkan data-data yang kuantitatif. Realitas kehidupan itu sesungguhnya hanya eksis dalam

⁴¹ Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hal. 35.

alam makna yang menampak dalam bentuk simbol-simbol yang hanya bisa dimengerti sesudah ditafsir. Realitas yang demikian itu tidaklah dapat dengan mudah “ditangkap” lewat pengamatan dan pengukuran dari luar. Realitas-realitas tersebut hanya mungkin “ditangkap” melalui pengalaman dan penghayatan-penghayatan internal yang membuahkan gambaran pemahaman yang lengkap.⁴²

Karena realitas (hukum) adalah bagian dari alam makna/symbolis yang hanya dapat dipahami lewat pengalaman internal para subjek pelaku maka apa yang akan tertangkap dan teridentifikasi sebagai masalah tidak lain daripada apa yang dijumpai oleh para subjek pelaku lewat partisipasi, pengalaman dan penghayatan mereka dalam kehidupan yang dijalani. Maka, masalah yang akan terlihat oleh subjek-subjek pengamat (bukan pelaku) yang non-partisipan, betapapun tinggi keahliannya dan betapapun besar kewenangannya di dalam hal pengendalian sistem, hasil yang mereka peroleh lewat pengamatan itu tidak akan (selalu) sama dengan apa yang terpersepsi dan teridentifikasi oleh subjek-subjek pelaku yang berpartisipasi dalam aksi-aksi dan interaksi-interaksi setempat.⁴³

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum kualitatif ini adalah metode pendekatan deskriptif analitis, yaitu suatu pendekatan dengan mencari informasi melalui wawancara secara

⁴²Soetandyo Wignjosoebroto, 2002, *Hukum, Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, HUMA, Jakarta, hal. 198.

⁴³ *Loc.Cit.*

langsung dengan informan secara empiris terlebih dahulu dan kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian data sekunder yang terdapat pada studi kepustakaan melalui langkah teoritik.⁴⁴

3. Jenis dan Sumber Data

a. Data Primer

Adalah keterangan atau informasi yang diperoleh secara langsung melalui penelitian di lapangan. Data primer ini dilakukan dengan cara mengadakan wawancara mendalam yakni suatu cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya secara langsung kepada pihak informan. Wawancara ini dilakukan untuk memperoleh informasi atau keterangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Dalam tesis ini yang menjadi informan ialah petugas BPN Kabupaten Rembang bagian PTSL, Notaris di Kabupaten Rembang yang memahami PTSL, dan masyarakat yang pernah melakukan pendaftaran tanah sistematis lengkap.

b. Data sekunder

Data sekunder dalam penelitian tesis ini menggunakan bahan hukum yang terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan topik pembahasan penelitian ini, antara lain :

⁴⁴*Ibid*, hal. 7

- (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - (b) Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang mengatur mengenai tentang hak-hak atas tanah, air, dan udara.
 - (c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
 - (d) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional
 - (e) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat.
 - (f) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;
 - (g) Petunjuk Teknis Nomor 1/Juknis-100.HK.02.01/I/2022 Tahun 2022 tentang PTSL.
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk serta penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti buku, koran, artikel, dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

- 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari Kamus Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dilakukan adalah sebagai berikut:

- a. Studi Lapangan

Setelah dilakukan studi pustaka pada penelitian ini kemudian dilakukan observasi lapangan untuk mendapatkan beberapa informasi terkait persoalan ketidakadilan pelaksanaan Pelaksanaan penanganan teorisme. Informasi yang akan diperoleh dari hasil observasi antara lain: ruang (tempat), pelaku, kegiatan, objek, perbuatan, kejadian atau peristiwa, waktu, dan persepsi. Setelah melakukan studi pustaka dan observasi langsung di lapangan kemudian peneliti akan melakukan wawancara mendalam dimana dalam proses wawancara ini akan terjadi proses interaksi dialog antara peneliti dengan para informan. Wawancara merupakan instrumen utama untuk memperoleh data lapangan berdasarkan hasil wawancara dari *key informan* (informan utama). Informan utama ditentukan berdasarkan sampel atau *purposive sampling* sesuai dengan kebutuhan penelitian ini.

b. Studi Pustaka

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini juga akan dilakukan studi pustaka dengan melakukan kajian hukum secara normatif dalam proses analisis penyusunan kebijakan terkait persoalan PTSL.

c. Studi Dokumen

Teknik pengumpulan data berikutnya ialah dengan mempelajari dokumen terkait persoalan PTSL.

5. Metode Analisis Data

Proses analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan menjalankan prosedur berikut, yaitu: a) Membuat catatan-catatan dari hasil pengumpulan data. b) Mengumpulkan, membagi secara rinci, mengklasifikasikan data sesuai dengan permasalahan penelitian, menafsirkan, mencari makna, dan menemukan pola beserta hubungan-hubungan antara masing-masing kategori data sehingga dapat ditemukan model baru yang menjadi tujuan penelitian. Selanjutnya setelah dilakukan pengelolaan data, hal berikut yang dilakukan adalah melakukan validasi data. Adapun validasi data digunakan untuk menetapkan keabsahan data. Langkah yang diperlukan adalah melaksanakan teknik pemeriksaan yang didasarkan pada derajat kepercayaan (*credibility*), peralihan (*transferability*), ketergantungan (*dependability*) dan kepastian (*confirmability*).

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis yang akan dipergunakan oleh penulis yaitu :

Bab I Pendahuluan

Menjelaskan mengenai Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka

Bab ini berisi tentang Tinjauan Umum Tentang Efektivitas, tinjauan Umum Tentang Tanah, Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah, Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Tinjauan Umum Tentang Badan Pertanahan Nasional.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini membahas mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di BPN/ATR Kabupaten Rembang serta kendala dan solusi pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di BPN/ATR Kabupaten Rembang.

Bab IV Penutup

Berisi Simpulan hasil penelitian dan saran-saran yang diperlukan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Efektivitas

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif adalah sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu Undang-Undang atau peraturan.⁴⁵

Efektivitas adalah keadaan dimana dia diperankan untuk memantau.⁴⁶ Jika dilihat dari sudut hukum, yang dimaksud dengan “dia” disini adalah pihak yang berwenang yaitu polisi. Kata efektivitas sendiri berasal dari kata efektif, yang berarti terjadi efek atau akibat yang dikehendaki dalam suatu perbuatan. Setiap pekerjaan yang efisien berarti efektif karena dilihat dari segi hasil tujuan yang hendak dicapai atau dikehendaki dari perbuatan itu.

Efektivitas pada dasarnya merupakan tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuan. Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam sosiologi hukum, hukum memiliki fungsi sebagai *a tool of social control* yaitu upaya untuk mewujudkan kondisi seimbang di dalam masyarakat, yang bertujuan

⁴⁵Alwi Hasan, dkk. 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Departemen Pendidikan Nasional Balai Pustaka. Jakarta, hal. 284.

⁴⁶*Ibid.*, hal.285

terciptanya suatu keadaan yang serasi antara stabilitas dan perubahan di dalam masyarakat. Selain itu hukum juga memiliki fungsi lain yaitu sebagai *a tool of social engineering* yang maksudnya adalah sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat. Hukum dapat berperan dalam mengubah pola pemikiran masyarakat dari pola pemikiran yang tradisional ke dalam pola pemikiran yang rasional atau modern. Efektivikasi hukum merupakan proses yang bertujuan agar supaya hukum berlaku efektif.

Efektivitas dari suatu hukum dapat mengukur dari sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, jika sudah ditaati, maka aturan hukum tersebut adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.⁴⁷ Sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya, bahwa kepentingan itu ada bermacam-macam, di antaranya yang bersifat *compliance*, *identification*, *internalization*. Kelemahan-kelemahan yang mengukur ketaatan terhadap hukum secara umum antara lain :⁴⁸

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

⁴⁷Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana, Jakarta, hal. 375.

⁴⁸*Ibid.*, hal. 376.

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

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

Berbeda dengan pendapat dari C.G. Howard & R. S. Munnres yang berpendapat bahwa seyogyanya yang dikaji, bukan ketaatan terhadap hukum pada umumnya, melainkan ketaatan terhadap aturan hukum tertentu saja. Achmad Ali sendiri berpendapat bahwa kajian tetap dapat dilakukan terhadap keduanya :

1. Bagaimana ketaatan terhadap hukum secara umum dan kelemahan-kelemahan apa yang mempengaruhinya;
2. Bagaimana ketaatan terhadap suatu aturan hukum tertentu dan kelemahan-kelemahan apa yang mempengaruhinya.

Jika yang akan dikaji adalah efektivitas perundang-undangan, maka dapat dikatakan bahwa tentang efektifnya suatu perundang-undangan, banyak tergantung pada beberapa kelemahan, antara lain :

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

(undang-undang sapu), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Jadi, Achmad Ali berpendapat bahwa pada umumnya kelemahan yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam penjelasan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam penegakan perundang-undangan tersebut. Sedangkan Soerjono Soekanto menggunakan tolak ukur efektivitas dalam penegakan hukum pada lima hal yakni :⁴⁹

1. Kelemahan Hukum

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

2. Kelemahan Penegakan Hukum

Mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, Dalam berfungsinya hukum, kalau peraturan sudah

⁴⁹ Soerjono Soekanto, 2007, *Kelemahan-Kelemahan yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 5

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

3. Kelemahan Sarana atau Fasilitas Pendukung

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

4. Kelemahan Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum.

Persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

5. Kelemahan Kebudayaan

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

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

B. Tinjauan Umum Mengenai Tanah

1. Pengertian Tanah

Kata tanah dalam bahasa kita memiliki banyak arti. Oleh karena itu, perlu dibatasi ketika digunakan untuk memahami arti dari istilah tersebut. Dalam hukum tanah sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.⁵⁰

Dasar kepastian hukum dalam peraturan-peraturan hukum tertulis sebagai pelaksana Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, memungkinkan para pihak-pihak yang berkepentingan dengan mudah mengetahui hukum yang berlaku dan wewenang serta kewajiban yang ada atas tanah yang dipunyai. Karena kebutuhan manusia terhadap tanah dewasa ini makin meningkat. Hal ini disebabkan semakin bertambahnya jumlah penduduk, sementara disisi lain luas tanah tidak bertambah.

Tanah dalam pengertian yuridis dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah hak sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi, dua dengan

⁵⁰ Effendi Perangin. 1994, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, hal. 17.

dengan ukuran panjang dan lebar.⁵¹ Pasal 1 ayat (2) jo Pasal 4 ayat (1) UUPA tanah adalah permukaan bumi dan ruang, maksudnya tanah sama dengan permukaan bumi adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa. Diartikan sama dengan ruang pada saat menggunakannya karena termasuk juga tubuh bumi dan air dibawahnya dan ruang angkasa diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut undangundang ini dan peraturan lain yang lebih tinggi. Tanah adalah suatu permukaan bumi yang berada diatas sekali. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang haknya dapat di miliki oleh setiap orang atau badan hukum.⁵²

2. Dasar Hukum Tanah

Hadirnya Undang-Undang Pokok Agraria sebagai sumber agrarian di Indonesia menyangkut tujuan pokok yaitu:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusun hukum agrarian yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat.
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat keseluruhan.

⁵¹ Boedi Harsono, 1994, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. Isi dan Pelaksannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta, hal. 18

⁵² Supriadi, 2010, *Hukum Agraria*, Cetakan Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 3

Dengan mengacu pokok pembentukkan Undang-Undang Pokok Agraria sarana untuk mewujudkan cita-cita bangsa dan Negara sebagaimana yang diamanatkan oleh Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia, maka Undang-Undang Pokok agrarian ini semestinya sudah diberlakukan di seluruh wilayah Indonesia agar setiap warga Negara mendapatkan segala persamaan hukum⁵³.

Menurut Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang mengatakan bahwa “Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk”:

- 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.

⁵³ Achmad Rifqi Jalaluddin Qolyubi, “Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa di Daerah Yogyakarta”, Skripsi Fakultas Syari’ah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2015, hal. 3.

Dari pengertian di atas, hukum agraria merupakan suatu kelompok sebagai bidang hukum yang masing-masing mengatur hak dan kewajiban sumber daya alam tertentu. Kelompok tersebut ialah⁵⁴:

- a. Hukum Tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, dalam arti permukaan bumi;
- b. Hukum Air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air,
- c. Hukum Pertambangan yang mengatur hak-hak penguasaan atau bahan-bahan galian yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Pokok Pertambangan.
- d. Hukum perikanan yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air;
- e. Hukum Penguasaan Atas Tenaga dan Unsur-Unsur dalam Ruang Angkasa (Bukan *Space Law*), mengatur hak-hak ruang penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan dalam pasal 48 Undang-Undang Pokok Agraria.

3. Hak-Hak Atas Tanah

Setelah ditelaah dari hukum islam tentang penguasaan tanah, maka semua hubungan masyarakat yang memiliki dan menguasai bumi, air, dan ruang angkasa diatur oleh pihak pemerintah. Kepemilikan atau menguasai seseorang atau badan hukum dari

⁵⁴ Boedi Harosono, 2008, "Hukum Agraria Indonesia" (PENERBIT DJAMBATAN, Jakarta, hal. 8.

hubungan hukum dengan tanah tersebut juga diatur dalam Pasal 16 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yaitu⁵⁵ :

a. Hak Milik

Hak milik adalah hak temurun dan terkuat yang dapat dimiliki masyarakat atas tanah. Hak Milik hanya dapat dipunyai oleh warga Negara Indonesia, badan social, bank Negara, dan dan perkumpulan koperasi mer syaratnya berdasarkan keputusan dari penetapan pemerintah, mengingat pihak lain dapat mendapat peralihan dan hak milik dari si pemilik hak milik atas tanah. Ketentuan undang-undang dan penetapan pemerintah serta hukum adat menjadikan kepemilikan atas tanah. Pendaftaran untuk hak milik, setiap peralihan, hapusnya dan pembebasan dengan hak lain, harus di Kantor Pertanahan setempat. Dengan singkat Ali Achmad Chomzah mengemukakan, berdasarkan Pasal 20 UUPA, bahwa sifat-sifat hak milik sebagai berikut:

- 1) Turun temurun. Artinya hak milik atas tanah dimaksud dapat beralih karena hukum dari seorang pemilik tanah yang meninggal dunia kepada ahli waris.
- 2) Terkuat. Artinya hak milik atas tanah tersebut yang paling kuat diantara hak-hak yang lain atas tanah.

⁵⁵Ishaq Rizal Zani Awaludin, “*Penyelesaian Sengketa Penguasaan Hak Atas Tanah Di Kawasan Goa Pindul*”, Skripsi Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2018 hal. 18.

3) Terpenuhi. Artinya hak milik atas tanah tersebut dapat digunakan untuk usaha pertanian dan juga untuk mendirikan bangunan⁵⁶.

b. Hak Guna-Usaha

Pemegang HGU dilarang menyerahkan pengusahaan HGU kepada pihak lain, kecuali dalam hal-hal diperbolehkan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku⁵⁷. Hak Guna Usaha dapat dimiliki warga Negara Indonesia, dan Badan Hukum yang didirikan berdasarkan peraturan Hukum Indonesia dan berkedudukan di Negara Indonesia. Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha adalah tanah negara. Merupakan hak kuasa oleh negara untuk mengusahaan tanah guna kepentingan perusahaan peternakan, perikanan atau pertanian dengan waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka paling lama 25 tahun. Setelah jangka waktu dan perpanjangannya berakhir pemegang hak dapat diberikan pembaruan hak guna usaha di atas tanah yang sama, diberikan paling dengan investasi modal yang bagus dengan teknik dari perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zamansedikit luasnya 5 hektar, apabila melebihi dari 25 hektar wajib dikelola dengan investasi modal

⁵⁶ Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hal. 5.

⁵⁷ Erna Sri Wibawati dan R. Murjiyanto, 2013, *Hak Atas Tanah dan Peralihannya*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, hal.73.

yang bagus dengan teknik dari perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman⁵⁸.

c. Hak guna-bangunan

Pendirian bangunan sekaligus kepemilikan atas bangunan yang telah mempunyai hak meskipun bukan kepemilikan sendiri, yang dapat berupa tanah negara, tanah hak pengelolaan, tanah hak milik orang lain dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Setelah berakhir jangka waktu dan perpanjangannya dapat diberikan pembaharuan baru Hak Guna Bangunan di atas.

d. Hak pakai

Penguasaan tanah oleh negara atau tanah orang lain yang memiliki hak untuk mengelola dan menikmati hasil dari tanah tersebut berdasarkan keputusan dari pejabat yang berwenang melalui perjanjian pemberian wewenang untuk menggunakan tanah dengan persetujuan perjanjian oleh pemilik tanah yang sah, dengan ketentuan tidak melanggar dari ketentuan yang berlaku sebagaimana telah dijelaskan di undang-undang.

e. Hak sewa

Seseorang atau badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, yang digunakan tanah-milik orang lain keperluan dengan membayar kepada pemilik sejumlah uang sewa tersebut.

⁵⁸ Boedi Harsono, Op.Cit, hal.24

f. Hak membuka tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh Warga Negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

g. Hak Menguasai Tanah Negara

Penjelasan hak menguasai tanah oleh negara, terdapat pada pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Tanah negara adalah tanah yang dikuasai secara langsung oleh negara, dalam arti tanah-tanah tersebut bebas dari hak yang melekat diatasnya⁵⁹.

C. Tinjauan Umum Mengenai Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pasal 1 Ayat 9 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, menyebutkan bahwa Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembuktian, dan penyajian serta

⁵⁹ Arie V. Sendow, "Masalah Pemberian Hak Pengelolaan Atas Tanah Negara di Kabupaten Minahasa", *Jurnal Hukum UNSRT*, XXI, (April-Juni, 2013), hal. 35.

pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan 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.⁶⁰

Pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak-hak atas tanah. Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah, maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah dapat mengetahui status atau kedudukan hukum daripada tanah tertentu yang dihadapinya, letak, luas dan batas-batasnya, siapa pemiliknya, dan beban-beban apa yang ada di atasnya.⁶¹

Menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Pendaftaran tanah menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut ditegaskan dalam ayat (2) yaitu bahwa pendaftaran tanah itu 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

Pendaftaran tanah dimaksudkan untuk memperoleh alat

⁶⁰ Irawan Soerodjo, 2002, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, hal.104.

⁶¹ Effendi Parangin, 1991, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, hal.95

pembuktian yang kuat tentang hak atas tanah. Namun dalam perbuatan hukum tertentu pendaftaran tanah berfungsi untuk memenuhi sahnyanya perbuatan hukum itu. Hal ini tidak terjadi dengan sah menurut hukum. Pendaftaran jual beli atau hibah atau tukar menukar, bukan berfungsi untuk sahnyanya perbuatan itu tetapi sekedar memperoleh alat bukti mengenai sahnyanya perbuatan itu.⁶²

2. Asas Peralihan Hak atas Tanah

Asas ini menegaskan bahwa setiap peralihan hak atas tanah, baik melalui jual beli, hibah, pewarisan, atau perbuatan hukum lainnya, harus dilakukan melalui prosedur hukum yang sah dan dibuktikan dengan akta otentik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Tujuannya adalah untuk mencegah sengketa kepemilikan dan memberikan kepastian hukum kepada para pihak.⁶³

a. Asas *Specialiteit*

Asas ini berarti bahwa objek dan subjek hak atas tanah harus ditentukan secara jelas dan spesifik, mencakup luas, batas-batas, letak, dan pemegang haknya. Penerapan asas *specialiteit* memastikan bahwa setiap bidang tanah memiliki identitas hukum yang unik sehingga tidak dapat diklaim oleh pihak lain tanpa dasar hukum yang sah.⁶⁴

⁶² *Ibid.* hal. 96.

⁶³ Urip Santoso, 2012, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal. 45.

⁶⁴ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hal. 469.

b. Asas Publisitas (*Openbaarheid*)

Asas ini mengandung arti bahwa data pendaftaran tanah bersifat terbuka untuk umum sehingga setiap orang dapat mengetahui status hukum suatu bidang tanah. Penerapan asas ini memberikan perlindungan hukum bagi pihak ketiga yang berkepentingan dan memperkuat fungsi sertifikat sebagai alat bukti yang kuat di pengadilan.⁶⁵

Kebalikan dari sistem pendaftaran tanah di Indonesia, sebagian besar negara-negara di dunia telah menerapkan Sistem Torrens atau sistem publikasi positif sebagai sistem pendaftaran tanahnya, terutama negara-negara maju. Beberapa contoh negara yang sudah menerapkan sistem publikasi positif dalam sistem pendaftaran tanahnya antara lain Australia, Malaysia, Hongkong, Kanada, Inggris, Tanzania, dan Austria. Dalam menerapkan sistem publikasi positif, negara-negara tersebut juga menerapkan konsep indefeasible dan indemnity sebagai bentuk pemberian kompensasi ganti rugi atas kesalahan dalam sertifikasi hak atas tanah.⁶⁶

3. Prinsip dan Permasalahan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah tidak hanya berlandaskan asas-asas hukum, tetapi juga berpegang pada prinsip-prinsip yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum, perlindungan hak, dan keteraturan

⁶⁵ Andi Hamzah, 2017, Asas Publisitas dalam Pendaftaran Tanah untuk Menjamin Kepastian Hukum, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Volume 24, Nomor 3, hal. 512.

⁶⁶ Kementrian PPN/BAPPENAS. "*Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif di Indonesia*", Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2016, hal. 15.

administrasi pertanahan. Adapun prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

a. Prinsip Jaminan Kepastian Hukum atas Kepemilikan Tanah

Prinsip ini menegaskan bahwa setiap pemegang hak atas tanah harus memiliki bukti tertulis yang sah berupa sertifikat yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Sertifikat tersebut menjadi alat bukti kuat di pengadilan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997. Penerapan prinsip ini meminimalisasi sengketa pertanahan dan memberikan rasa aman bagi pemilik tanah.⁶⁷

b. Prinsip Keamanan Data Informasi

Prinsip ini mengatur bahwa data yang tercatat dalam buku tanah dan peta pendaftaran harus dijamin keasliannya, dilindungi dari pemalsuan, dan diperbarui secara berkala. Pengamanan data pertanahan merupakan bagian dari perlindungan hak-hak masyarakat serta menjaga integritas sistem pendaftaran tanah.⁶⁸

c. Prinsip Kesadaran Masyarakat dalam Pembuktian Kepemilikan Aset Tanah

Prinsip ini menekankan pentingnya partisipasi aktif masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya, baik dalam program

⁶⁷ Urip Santoso, 2012, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal. 65.

⁶⁸ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hal. 481.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) maupun secara sporadis. Kesadaran masyarakat akan hak dan kewajiban dalam pendaftaran tanah menjadi faktor kunci keberhasilan tertib administrasi pertanahan.⁶⁹

4. Tata Cara Pendaftaran Tanah

Cara pendaftaran tanah dilakukan dengan dua cara, yaitu:⁷⁰

- a. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadis.
- b. Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/ kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah

⁶⁹ Adrian Sutedi, 2012, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 119.

⁷⁰ Yulia Rumanti, Peranan Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah-Sementara Dalam Proses Pendaftaran Tanah di Kabupaten Bolang Mongondow Sulawesi Utara, *Tesis Hukum*, UNDIP, Semarang, tahun 2010, hal. 58

secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan dan kuasanya.

Tabel Perbandingan Pendaftaran tanah secara sistematis dengan sporadik

| Perbedaan | Pendaftaran secara Sistematis | Pendaftaran secara Sporadik |
|--|--|---|
| Pelaksanaan | Serentak | Individu atau massal |
| Sumber Biaya | Dibiayai oleh Pemerintah | Biaya Pribadi |
| Jangka Waktu Perolehan Data | Lebih cepat mendapatkan data tentang bidang-bidang tanah yang akan di daftar | Lebih lama mendapatkan data tentang bidang-bidang tanah yang akan di daftar |
| Jangka Waktu Persiapan dan Pelaksanaan | Lebih memerlukan waktu yang panjang dalam persiapan dan pelaksanaannya | Tidak memerlukan waktu yang panjang dalam persiapan dan pelaksanaannya |
| Jumlah Objek yang Didaftarkan | Semua obyek pendaftaran tanah didaftarkan | Hanya satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah didaftarkan |
| Pelaksanaan | Dilaksanakan atas permintaan dari pemerintah | Dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan |

Sumber: Dikembangkan dari PP 24/1997 dan Analisis Penulis, 2016⁷¹

⁷¹ Kementrian PPN/BAPPENAS, *Op.cit*, hal. 11.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1960 dan PP Nomor 24 Tahun 1997, yang terdiri atas:

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik
- b. Pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan hak-haknya
- c. Penerbitan sertipikat
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Pendaftaran untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran secara sistimatik dan pendaftaran secara sporadik. Pendaftaran sistimatik dilaksanakan atas prakarsa, biaya dan lokasi ditentukan Badan Pertanahan Nasional (pemerintah), waktu penyelesaian dan pengumuman lebih singkat serta dibentuk panitia. Pendaftaran secara sporadik dilaksanakan atas prakarsa, biaya dan lokasi ditentukan oleh pemilik tanah yang bersangkutan, waktu penyelesaian dan pengumuman lebih lama serta tidak mempunyai panitia pendaftaran. Pada saat pengumpulan dan pengolahan data fisik, maka dilakukan kegiatan dan pemetaan yang meliputi:

- a. Pembuatan peta dasar pendaftaran, yang digunakan untuk pembuatan peta pendaftaran dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistimatik, serta digunakan untuk memetakan

bidang-bidang tanah yang sebelumnya sudah didaftar. Penyiapan peta dasar pendaftaran diperlukan agar setiap bidang tanah yang didaftar dijamin letaknya secara pasti, karena dapat direkonstruksi di lapangan setiap saat.

- b. Penetapan batas bidang-bidang tanah. Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan diukur setelah ditetapkan letaknya, batas-batasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tanda-tanda batasnya disetiap sudut bidang tanah yang bersangkutan. Dalam penetapan batas tersebut harus melibatkan tetangga yang berbatasan dengan tanah tersebut (*deliminasi kontradiktoir*).
- c. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran. Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran. Apabila belum ada kesepakatan mengenai penetapan batas-batas tersebut, maka dibuatkan berita acara dan dalam gambar diberi catatan bahwa batas-batas tanahnya masih merupakan batas sementara.
- d. Pembuatan Daftar Tanah. Bidang-bidang yang sudah dipetakan atau dibukukan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran, dibukukan dalam daftar tanah yang digunakan sebagai sumber informasi lengkap mengenai tanah tersebut.

- e. Pembuatan Surat Ukur. Untuk keperluan pendaftaran haknya, bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran dibuatkan surat ukur.

Setelah kegiatan-kegiatan tersebut, tahap berikutnya adalah dilakukan Pembukuan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 PP Nomor 24 Tahun 1997 yang selanjutnya penerbitan sertifikat sebagai Surat Bukti Haknya guna kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis. Untuk penyajian data fisik dan data yuridis bagi pihak-pihak yang membutuhkan atau berkepentingan, maka diselenggarakan tata usaha pendaftaran tanah berupa daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama. Menurut Pasal 35 PP Nomor 24 Tahun 1997 daftar umum dan dokumen tersebut selanjutnya disimpan.

R. Hermanses membagi menjadi dua katagori tentang pendaftaran tanah yaitu untuk pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah sebagai apa yang disebut kadaster, sedangkan untuk pendaftaran hak tanah dan pemeiliharaan serta pemberian surat tanda bukti hak dikatagorikan sebagai pendaftaran hak.⁷² Hak-hak atas tanah yang merupakan obyek dari pada pendaftaran tanah yaitu sebagaimana apa yang diatur dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu:

⁷² Hermanses.R, *Op.Cit*, hal.2

- a. Obyek 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
 - 3) Tanah wakaf
 - 4) Tanah milik atas satuan rumah susun
 - 5) Hak tanggungan
 - 6) Tanah negara

- b. Dalam hal tanah negara sebagai obyek pendaftaran tanah dimaksud dalam pasal 1 huruf f, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah.

Tanah negara yaitu tanah yang dikuasai langsung oleh negara artinya tidak ada pihak lain diatas tanah itu, tanah itu disebut juga tanah negara bebas.⁷³ Menurut Undang-Undang Pokok Agraria semua tanah dikawasan Negara Republik Indonesia dikuasai oleh negara. Jika di atas tanah itu tidak ada hak pihak tertentu (orang atau badan hukum), maka tanah itu disebut tanah yang langsung dikuasai negara, kalau diatas tanah itu ada hak pihak tetentu, maka tanah itu disebut tanah hak, yang merupakan obyek dari pada pendaftaran tanah. Sedangkan yang menjadi subyek dari pada pemilikan tanah dan juga subyek pendaftaran tanah adalah pemegang hak atas tanah baik

⁷³ John Salindeho, 1987, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hal.37.

perorangan maupun badan hukum. Selain pengertian tanah untuk memberikan penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan hak, hak pada hakekatnya adalah suatu kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang terhadap sesuatu benda maupun orang, sehingga diantaranya menimbulkan hubungan hukum.⁷⁴

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan asas pendaftaran tanah yaitu asas sederhana, aman, terjangkau, mutahir dan terbuka.

- a. Asas Sederhana, dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- b. Asas Aman, dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu dilaksanakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah.
- c. Asas Terjangkau, dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah, pelayanan yang diberikan harus terjangkau oleh pihak yang membutuhkan.
- d. Asas Mutahir, yang dimaksudkan dengan asas mutahir adalah kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan data, sehingga data yang

⁷⁴ Rusmadi Murad, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Bandung, hal.28

tersedia harus menunjukkan data yang mutahir, dapat menjangkau apabila ada perubahan-perubahan dikemudian hari, sehingga perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi, asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan sehingga data yang ada akan selalu sesuai dengan perkembangan dilapangan.

- e. Asas Terbuka, yang dimaksudkan bahwa data yang berada pada Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan kenyataan dan masyarakat secara terbuka dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Disamping itu Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria beserta penjelasannya mengenai beberapa ciri-ciri khusus pendaftaran tanah yaitu.

- 1) Torrens System
- 2) Asas Negatif
- 3) Asas Publisitas
- 4) Asas Spesialitas
- 5) Rechtcadaster atau Pendaftaran Hak
- 6) Kepastian Hukum
- 7) Pemastian Lembaga.⁷⁵

⁷⁵ Parlindungan. A.P., *Op cit*, hal.126

5. Sistem Pendaftaran Tanah di Berbagai Negara

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 (Wu dan Kepli, 2011). Sementara itu, pada tahun 2009, Hongkong merubah sistem publikasi negatif menjadi sistem publikasi positif dalam sistem pendaftaran tanahnya. Untuk perlindungan hak atas tanahnya, Hongkong menerapkan title insurance. Title insurance adalah sebuah asuransi hak yang berfungsi untuk mengatasi atau mengurangi resiko atas kemungkinan kehilangan hak atas tanah (Indiraharti, 2009).

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 (Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development, 2013). 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. 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 (Apriyana, 2016).

Tanzania sebagai salah satu negara berbentuk republik di Afrika bagian timur juga telah menggunakan sistem publikasi positif dalam sistem pendaftaran tanah. Sistem pendaftaran tanah di Tanzania tercantum dalam Land Registration Act (Cap 334). Land Registration

Act (Cap 334) berisi tentang prosedur-prosedur dan administrasi untuk pendaftaran tanah. Salah satu pasal dalam Land Registration Act (Cap 334) adalah mengatur tentang tanahtanah yang dapat didaftarkan, yaitu:

- a. Tanah milik pribadi, tanah sewa, atau tanah yang berdasarkan ketentuan undang-undang dinyatakan sebagai freehold yang dapat dimiliki secara pribadi/perseorangan.
- b. Tanah yang diperoleh sebelum 26 Januari 1923 (hari kemerdekaan). Tanah yang telah digunakan dan dimanfaatkan sebelum 26 Januari 1923 dianggap sebagai tanah milik pribadi dengan hak mutlak.
- c. Hak milik atas tanah dan bangunan yang diwariskan dari pemerintahan Jerman.
- d. Setiap tanah yang sebelumnya dimiliki secara mutlak dan secara sah telah diberikan, dihibahkan, atau didedikasikan sebagai tanah wakaf di bawah hukum Islam dianggap menjadi Hak Milik, meskipun mulanya berupa sumbangan atau hibah.

Austria sebagai salah satu negara berbentuk republik di Eropa Tengah juga telah menerapkan sistem publikasi positif dalam pendaftaran tanah. Dalam upaya menuju sistem pendaftaran tanah publikasi positif hingga menggunakan web-portal sebagai e-geodata untuk sistem pendaftaran tanahnya, Austria menempuh waktu selama 191 tahun. Hal-hal yang dilakukan oleh pemerintah Austria selama

191 tahun ini antara lain: pengimplementasian “Stabile Cadastre” (1817-1861); pengenalan sistem pendaftaran tanah (1871); penghubungan kadaster dengan pendaftaran tanah (1883); penetapan Surveying Act (pembuatan peta dasar) (1969); pembuatan basis data perumahan (1985); pembuatan peta pendaftaran tanah secara digital (1989-2003); pengenalan teknologi GIS untuk pembuatan peta pertanahan (1996); dan pembuatan sistem pendaftaran tanah berbasis web, yaitu egeodata Austria yang dapat diakses melalui www.bev.gv.at (2008). Sistem pendaftaran tanah di Austria ini sudah 100% berbentuk digital dan format GIS (Geographical Information System).

D. Tinjauan Umum Mengenai Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

1. Pengertian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap 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.

Yang dimaksud data fisik berdasarkan Pasal 1 ayat (5) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya, sedangkan data yuridis berdasarkan Pasal 1 ayat (6) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah keterangan mengenai status hukum atau status penguasaan bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang hak atau pihak yang menguasai, dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Komputerisasi Kegiatan Pertanahan yang selanjutnya disingkat KKP berdasarkan Pasal 1 ayat (15) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah aplikasi utama dalam menunjang pelaksanaan kewenangan, tugas dan fungsi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional berbasis teknologi informasi dan komunikasi yang dibangun dan dikembangkan mengacu kepada alur, persyaratan, waktu, biaya, dan kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tujuan PTSL berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah untuk 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.

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan upaya agar masyarakat dapat memperoleh kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah secara pasti, cepat, sederhana, aman, lancar, adil, merata dan transparan. PTSL merupakan proses pendaftaran tanah yang dilakukan pertama kalinya secara serentak dan meliputi seluruh objek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam suatu wilayah kelurahan/desa Inovasi ini didasari oleh data Kementerian ATR/BPN bahwa terdapat 126 juta bidang tanah namun sampai saat ini tercatat baru 72 juta bidang tanah yang berserifikat dengan luas 29.688.781 hektare (ha). Ini berarti sebesar 54 juta bidang tanah sampai saat ini yang belum bersertipikat, sementara itu, dari total 54 juta bidang tanah yang belum bersertipikat, 6000 diantaranya merupakan tanah dalam status sengketa.⁷⁶

Berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 1997 dan praktik di lapangan, jenis sertifikat yang dikeluarkan BPN meliputi:

⁷⁶ Helianus Rudianto, Muhamad Heriyanto, Penerapan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Ngada, *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume 14 Nomor 1, hal.55

- a. Sertifikat Hak Milik (SHM) – hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia.
- b. Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) – hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, berlaku maksimal 30 tahun dan dapat diperpanjang.
- c. Sertifikat Hak Pakai (SHP) – hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai negara atau tanah milik orang lain.
- d. Sertifikat Hak Guna Usaha (SHGU) – hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk pertanian, perikanan, atau peternakan.
- e. Sertifikat Hak Pengelolaan (HPL) – hak mengelola tanah untuk kepentingan instansi atau badan hukum tertentu.⁷⁷

2. Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Penyelenggaraan PTSL dilakukan berdasarkan Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yaitu:

- a. PTSL meliputi seluruh objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.
- b. Objek PTSL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak yang

⁷⁷ Andi Hamzah, 2017, Jenis Hak Atas Tanah di Indonesia, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Volume 24, Nomor 2, hal. 211.

memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah.

- c. Objek PTSL sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi bidang tanah yang sudah ada tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan kegiatan PTSL.
- d. Pelaksanaan kegiatan PTSL dilakukan dengan tahapan:
 - 1) Perencanaan
 - 2) Penetapan Lokasi
 - 3) Persiapan
 - 4) Pembentukan Dan Penetapan Panitia Ajudikasi Ptsl Dan Satuan Tugas
 - 5) Penyuluhan
 - 6) Pengumpulan Data Fisik Dan Pengumpulan Data Yuridis
 - 7) Penelitian Data Yuridis Untuk Pembuktian Hak
 - 8) Pengumuman Data Fisik Dan Data Yuridis Serta Pengesahannya
 - 9) Penegasan Konversi, Pengakuan Hak Dan Pemberian Hak
 - 10) Pembukuan Hak
 - 11) Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah
 - 12) Pendokumentasian dan Penyerahan Hasil Kegiatan
 - 13) Pelaporan.

3. Penyelesaian Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Penyelesaian kegiatan PTSL berdasarkan Pasal 25 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terdiri atas 4 (empat) kluster, meliputi:

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

Kluster 4 sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf d Pasal 25 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan kegiatan dalam rangka pembangunan sistem pemetaan bidang tanah dalam satu kesatuan wilayah administrasi desa/kelurahan secara lengkap. Selanjutnya dilakukan beberapa tahapan terakhir, yaitu:

- a. Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
- b. Pembukuan hak;
- c. Penerbitan sertipikat hak atas tanah;
- d. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan;
- e. Pelaporan.

Lebih rinci terdapat dalam Pasal 32 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yaitu lokasi 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;
- 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.

Mengenai tunggakan pembayaran BPHTB dijelaskan dalam Pasal 33 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yaitu :

- a. Dalam hal penerima Sertipikat 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 Sertipikat Hak atas Tanah.
- b. Dalam hal peserta PTSL tidak atau belum mampu membayar BPHTB maka yang bersangkutan harus membuat surat pernyataan BPHTB terhutang.
- c. 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.
- d. Materi muatan surat pernyataan BPHTB terhutang dan surat keterangan PPh terhutang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dimuat dalam Keputusan Pemberian Hak atas Tanah

dan selanjutnya dicatat dalam Buku Tanah dan Sertipikat sebagai BPHTB terhutang dari pemilik tanah yang bersangkutan atau PPh terhutang oleh penjual tanah atau yang bersangkutan.

e. Penerbitan sertipikat kepada penerima hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan ketentuan :

1) penerima hak menyerahkan surat-surat bukti kepemilikan yang asli;

2) penerima hak membuat Surat Pernyataan BPHTB Terhutang dan/atau Surat Keterangan PPh terhutang, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), yang menjadi warkah Hak atas Tanah yang bersangkutan.

f. Kepala Kantor Pertanahan wajib menyampaikan daftar BPHTB terhutang dan/atau PPh terhutang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) secara periodik 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 sertipikat serta Nilai Jual Objek Pajak/surat keterangan pajak.

g. Daftar BPHTB dan PPh Terhutang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) didasarkan pada aplikasi KKP.

h. Peralihan hak atau perubahan atas Buku Tanah dan Sertipikat Hak atas Tanah hanya dapat dilakukan setelah yang bersangkutan

dapat membuktikan bahwa BPHTB terhutang dan/atau PPh terhutang tersebut sudah dilunasi.

- i. Surat Pernyataan BPHTB Terhutang, Surat Keterangan PPh terhutang dan format pengisian BPTHB/PPh Terhutang dibuat sesuai dengan format sebagaimana tercantum dalam Lampiran.

Konsep pendaftaran tanah sistematis lengkap sesuai konsep awalnya merupakan proses *land recording* yang menghasilkan database pertanahan desa lengkap. Klasterisasi bidang tanah sesuai aspek yuridisnya merupakan panduan bagaimana pendaftaran tanah sistematis lengkap dijalankan karena faktanya memang tidak semua bidang dapat diproses sampai dengan penerbitan tanada bukti hak berupa sertipikat. Database pertanahan yang lengkap seluruh bidang dan komprehensif informasinya akan lebih memberikan kepastian hukum. Database pertanahan juga akan membantu Kementerian ATR/BPN menghasilkan sistem informasi pertanahan multiguna untuk mendukung pelaksanaan manajemen pertanahan yang berkelanjutan.

Pelaksanaan PTSL dengan output kuantitas yang tinggi dipastikan akan menemui masalah-masalah dan diperlukan strategi penyelesaian khusus sesuai karakteristik wilayah dimana kegiatan

PTSL dilaksanakan. Penyelesaian yang dapat ditempuh untuk meminimalkan hambatan pelaksanaan PTSL adalah sebagai berikut:⁷⁸

- a. Penetapan paradigma yang jelas dalam PTSL secara nasional.
- b. Perhitungan kemampuan SDM untuk penyelesaian pekerjaan dengan analisis beban kerja.
- c. Sosialisasi intensif skema pembiayaan PTSL dalam DIPA .
- d. Merancang ulang skema kerja sama saling menguntungkan antar sektor untuk mendukung suksesnya PTSL .
- e. Kementrian ATR/BPN harus segera menerbitkan peraturan yang setingkat Peraturan Pemerintah atau Undang-Undang untuk melindungi proses PTSL maupun produk PTSL, atau melakukan revisi terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Koordinasi antar sektor perlu dapat dilaksanakan dengan konsep koordinasi saling menguntungkan. Bukan hanya sektor apa melakukan apa, namun perlu dirumuskan benefit apa yang didapatkan sektor lain dalam kerangka koordinasi itu. Misalnya kerjasama pelaksanaan PTSL dengan Pemerintah Desa akan memberikan benefit ketersediaan peta desa untuk kepentingan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa, dengan Kementrian Kehutanan akan memberikan benefit berupa tata batas kawasan hutan yang lebih jelas, dengan Kementrian Pertanian memberikan benefit ketersediaan peta LP2B. Sistem

⁷⁸ Wahyuni, 2017, *Problematika Pelaksanaan Pendaftaran Sistematis Lengkap Dan Alternatif Penyelesaiannya*, Conference Paper, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, hal. 8

koordinasi tidak hanya bersifat lokal namun lebih bersifat nasional sehingga tidak tergantung dari kualitas kemampuan komunikasi perseorangan.⁷⁹

E. Tinjauan Umum Mengenai Kepemilikan Tanah Menurut Agama Islam

Hukum pertanahan dalam Islam dapat didefinisikan sebagai “hukum-hukum Islam mengenai tanah dalam kaitannya dengan hak kepemilikan (*milkiyah*), pengelolaan (*tasarruf*), dan pendistribusian (*tauzi*) tanah”. Cara kepemilikan tanah menurut agama islam ada 4 cara yaitu:⁸⁰

1) *Ihya-UI Mawat*

Yang dimaksud dengan tanah baru ialah tanah yang belum pernah dikerjakan oleh siapapun, berarti yang belum pernah dimiliki orang atau tidak diketahui siapa pemiliknya. Hukum membuka tanah baru adalah *jaiz* (boleh) bagi orang islam dan sesudah dibuka, tanah itu menjadi miliknya. Namun jika tanah yang dibuka milik orang lain, maka haram, kecuali mendapat izin dari pemiliknya.

2) *Syuf'ah*

Si A, berserikat rumah dengan B, kemudian si B menjual bagianya kepada C, dengan tidak seizing A, maka A berhak mengambil sebagian rua yang sudah dijual oleh B kepada C tadi. Hanya harus diambil menurut harga penjualan B kepada C. Inilah

⁷⁹ *Ibid*,

⁸⁰ H. Sulaiman Rasjid, 1976, *Fiqih Islam*, Attahiriyyah, Jakarta, hal. 319.

yang dinamakan *Syuf'ah*, jadi *Syuf'ah* adalah hak yang diambil dengan paksa oleh syarikat lama dari syarikat baru.

3) *Wakaf*

Wakaf yaitu menahan sesuatu benda yang kekal zatnya, mungkin diambil manfaat guna diberikan di jalan kebaikan.

4) *Waris*

Waris yang telah dibagikan adalah sesuatu yang ditinggalkan pewaris (orang yang telah meninggal), baik berupa harta (uang) atau lainnya. Dalam Al-Qur'an telah dijelaskan jenis harta yang dilarang mengambilnya dan jenis harta yang boleh diambil dengan jalan pusaka (*waris*). Dalam Qur'an dan Hadits telah diatur cara pembagian harta pusaka dengan seadil-adilnya, agar harta itu menjadi halal dan berfaedah.⁸¹

Pengakuan Islam terhadap kepemilikan tanah, menyebabkan pemilik tanah memiliki hak-hak atas tanah yaitu⁸²:

1) *Al-Milkiyah (Hak Milik)*

Hukum Islam mengakui adanya hak kepemilikan manusia, meskipun hak itu hanya terbatas pada legalitas pengelolaan dan pemanfaatannya sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan syari' (Allah) sebagai pemilik sebenarnya. Sebagaimana yang tercantum dalam QS. Al-Ma'idah ayat 120:

لِلّٰهِ مُلْكُ السَّمٰوٰتِ وَالْاَرْضِ وَمَا فِيْهِنَّ ۚ وَهُوَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيْرٌ

⁸¹ Achmad Rifqi Jalaluddin Qolyubi, *op, cit*, hal. 14.

⁸² Nurhayati A, *op, cit*, hal. 44.

Arab-Latin:

Lillāhi mulkus-samāwāti wal-arḍi wa mā fihinn, wa huwa 'alā kulli syai'ing qadīr

Artinya:

“Kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan apa yang ada di dalamnya dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu”.

Allah memberikan hak dan wewenang kepada manusia untuk memiliki, mengelola dan memanfaatkan seluruh benda yang ada termasuk di dalamnya bumi dan segala isinya adalah karunia Allah Swt.

Konsep hak milik atau kepemilikan dalam Islam, dalam terma fikih sering disebut sebagai milkiyah. Kata al-Milkiyah yang mempunyai arti “adanya hubungan antara orang dengan harta yang ditetapkan oleh syara’, sehingga ia dapat bertindak dan memanfaatkan harta itu sesuai dengan kehendaknya”. Menurut etimologi “hak milik” berasal dari kata “hak dan milik”. “Hak adalah menetapkan sesuatu dan memastikannya”.

2) *Ijarah* (Hak Sewa)

Menurut pengertian *syara’* (hukum Islam) sewa menyewa dinamakan *alijarah*, “secara etimologis, kata *ijarah* berasal dari kata *ajru* yang berarti “*iwad*” pengganti. Oleh karena itu, “*ṣawab*” pahala disebut juga dengan *ajr* “upah”. Pengidentikan dengan *ujrah* (ganti) karena Allah mengganti ketaatan dan kesabaran seorang hamba dengan imbalan”. Sebagaimana yang dikemukakan dalam QS. AlKahfi ayat:77.

فَانْطَلَقَا حَتَّى إِذَا أَتَيَا أَهْلَ قَرْيَةٍ اسْتَطْعَمَا أَهْلَهَا فَأَبَوْا أَنْ يُضَيِّفُوهُمَا فَوَجَدَا فِيهَا جِدَارًا يُرِيدُ أَنْ يَنْقَضَ فَأَقَامَهُ قَالَ لَوْ شِئْتَ لَتَّخَذْتَ عَلَيْهِ أَجْرًا ﴿٧٧﴾

Arab - Latin:

fanthalaqâ, hattâ idzâ atayâ ahla qaryatinistath'amâ ahlahâ fa abau ay yudlayyifûhumâ fa wajadâ fihâ jidâray yurîdu ay yangqadldla fa aqâmah, qâla lau syi'ta lattakhadzta 'alaihi ajrâ.

Artinya:

Maka keduanya berjalan, hingga tatkala keduanya sampai kepada penduduk suatu negeri, mereka minta dijamu kepada penduduk negeri itu, tetapi penduduk negeri itu tidak mau menjamu mereka, kemudian keduanya mendapatkan dalam negeri itu dinding rumah yang hampir roboh, maka Khidir menegakkan dinding itu. Musa berkata "jikalau kamu mau, niscaya kamu mengambil upah untuk itu.

3) Muzara' ah (Hak Pakai - Hak Bagi Hasil)

Secara etimologis, *muzara' ah* adalah “akad transaksi pengolahan tanah atas apa yang dihasilkannya”. Maksudnya adalah “suatu kesepakatan antara empunya tanah dengan yang mengerjakan tanah (petani) dengan perjanjian pemberian hasil atau bagi hasil setengah atau sepertiga, atau lebih tinggi atau lebih rendah, disesuaikan dengan kesepakatan antara kedua belah pihak. Jika sebuah kebun dipersewakan dengan cara yang sama, disebut *Musaqat*. *Zira'ah*

merupakan salah satu bentuk kerja sama antara pekerja (buruh) dan pemilik tanah. Dalam kehidupan masyarakat banyak mereka-mereka tidak mempunyai atau memiliki tanah tapi mereka mempunyai keahlian dalam pengolahan tanah atau sebaliknya banyak pemilik tanah yang tidak punya kesempatan atau kemampuan untuk mengolah

tanah-tanah mereka. Islam mensyariatkan *zira' ah* sebagai upaya mempertemukan kepentingan dua belah pihak.

Adapun unsur produksi muzara' ah adalah lahan pertanian, pekerja (*muzari'*) dan modal, dimana kadang pekerja bekerja sendiri dan tidak ada yang membantunya. Dalam hal ini pekerja tersebut lebih mirip buruh, namun terkadang muzari' bekerja dengan dibantu hamba sahaya yang bekerja dibawah pengawasannya, dalam hal ini ia lebih mirip dengan manajer.

4) *Ihya' al-mawat* (Membuka Tanah)

Hukum Islam mengenal lembaga tanah terlantar dengan istilah "*ihya al-mawat*" (membuka tanah) "lahan mati dan belum pernah ditanami sehingga tanah tersebut dapat memberikan manfaat untuk tempat tinggal, bercocok tanam". Hak membuka tanah dalam Islam disebut *ihya' maut* atau *ihya' al-mawat* yaitu menghidupkan tanah yang mati atau tanah kosong yang belum pernah dibangun dan diatur sehingga tanah itu dapat dimanfaatkan untuk ditempati atau dikelola dan lain sebagainya. Dalam Alquran, seperti yang terdapat di QS. Al-

Baqarah Ayat 164 :

إِنَّ فِي خَلْقِ السَّمُوتِ وَالْأَرْضِ وَاخْتِلَافِ اللَّيْلِ وَالنَّهَارِ وَالْفُلْكِ الَّتِي تَجْرِي فِي الْبَحْرِ بِمَا يَنْفَعُ النَّاسَ وَمَا أَنْزَلَ اللَّهُ مِنَ السَّمَاءِ مِنْ مَّاءٍ فَأَحْيَا بِهِ الْأَرْضَ بَعْدَ مَوْتِهَا وَبَثَّ فِيهَا مِنْ كُلِّ دَابَّةٍ وَتَصْرِيفِ الرِّيْحِ وَالسَّحَابِ الْمُسَخَّرِ بَيْنَ السَّمَاءِ وَالْأَرْضِ لَآيَاتٍ لِّقَوْمٍ يَعْقِلُونَ ﴿١٦٤﴾

Arab-latin:

inna fî khalqis-samâwâti wal-ardli wakhtilâfil-laili wan-nahâri wal-fukillatî tajrî fil-bahri bimâ yanfa'un-nâsa wa mâ anzalallâhu minas-samâ'i mim mâ'in fa ahyâ bihil-ardla ba'da mautihâ wa batstsa fihâ ming kulli dâbbatiw wa tashrifîr-riyâhi was-sahâbil-musakkhari bainas-samâ'i wal-ardli la'âyâtil liqaumiy ya 'qilûn.

Artinya:

Sesungguhnya dalam penciptaan langit dan bumi, silih bergantinya malam dan siang, bahtera yang berlayar di laut membawa apa yang berguna bagi manusia, dan apa yang Allah turunkan dari langit berupa air, lalu dengan air itu Dia menghidupkan bumi sesudah mati (kering)nya, dan Dia sebarkan di bumi itu segala jenis hewan dan pengisaran angin dan awan yang dikendalikan antara langit dan bumi sesungguhnya (terdapat) tandatanda (Keesaan dan Kebesaran Allah) bagi kaum yang memikirkannya.

5) Hak Gadai Atas Tanah.

Pengertian Gadai. Dalam istilah bahasa Arab “gadai” diistilahkan dengan “rahn” dan dapat juga dinamai dengan “al-habs”. Secara etimologis “rahn” berarti “tetap atau lestari”, sedangkan “al-habs” berarti “penahanan”.⁸³ Untuk kata “al-habs” firman Allah SWT dalam QS. Al-Muddassir: 74/38.

Arab – latin:

kullu nafsim bimâ kasabat rahînah

Artinya:

“Tiap-tiap pribadi terikat tertahan atas apa yang telah diperbuatnya”.

Adapun pengertian yang terkandung dalam istilah tersebut menjadikan barang yang mempunyai nilai harta menurut pandangan syara’ sebagai jaminan hutang, hingga orang yang bersangkutan boleh

⁸³ Chairuman Pasaribu dan Suhrawardi K. Lubis, 1994, *Hukum Perjanjian Dalam Islam*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 139

mengambil hutang atau ia bisa mengambil sebagai jaminan (manfaat) dari barang itu. Jadi gadai terjadi apabila seseorang ingin berhutang kepada orang lain, ia mengagunkan barang miliknya baik berupa barang tak bergerak atau berupa ternak yang berada di bawah kekuasaannya kepada pemberi pinjaman sampai ia melunasi hutangnya kembali.



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di BPN/ATR Kabupaten Rembang

Pendaftaran tanah merupakan salah satu program pemerintah dalam usaha tertib administrasi pertanahan. Meningkatnya laju pembangunan di negara Indonesia tidak bisa dilepaskan dari adanya kepastian pendaftaran tanah. Aspek pertanahan menjadikan yang paling utama dan begitu penting demi berjalannya aspek pembangunan, dimana seluruh aktivitas pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat memerlukan tanah untuk melakukan kegiatan tersebut.⁸⁴ Sebagaimana dalam Pasal 1 Ayat 9 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, definisi 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, ruang atas tanah, ruang bawah tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah, ruang atas tanah, ruang bawah tanah yang sudah

⁸⁴ Kusmaryanto, Gunarto, Pendaftaran Akta Jual Beli Yang Melebihi Jangka Waktu Pendaftaran Tanah Di Kantor Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang, *Jurnal Akta*, Vol. 4 No. 3 September 2017, hal. 475

ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Tujuan pendaftaran sebagaimana diatur dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Dengan kepastian hak atas tanah setidaknya-tidaknya akan dapat dicegah sengketa tanah. Dengan sertifikat tanah, maka jelaslah tanah tersebut sudah didaftar di Kantor Pertanahan, sehingga setiap orang dapat mengetahui bahwa tanah tersebut telah ada pemiliknya. Demikian pula pendaftaran tanah yang dilakukan atas hak seseorang mencegah klaim seseorang atas tanah, kecuali memang dia lebih berhak dan dapat mengajukan ke Pengadilan dengan membuktikan tentang kebenaran haknya itu sesuai dengan asas pendaftaran tanah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.⁸⁵ Pendaftaran tanah juga bertujuan menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang pertanahan.

Pendaftaran tanah merupakan prasyarat dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditujukan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi

⁸⁵ Adrian Sutedi, *Op.cit.*, hal. 164

pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertipikat tanah, sebagai instrumen untuk penataan penguasaan dan kepemilikan tanah serta sebagai instrumen pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pendaftaran hak-hak atas tanah merupakan jaminan dari Negara, dan merupakan suatu instrumen penting untuk perlindungan pemilik tanah.⁸⁶

Melalui program pendaftaran tanah, masyarakat baik perorangan maupun badan hukum dapat memperoleh sertipikat hak atas tanah. Diharapkan dengan telah didaftarkannya bidang demi bidang tanah, keadaan administrasi pertanahan dapat menjadi lebih tertib. Masyarakat yang telah memperoleh sertipikat hak atas tanah dapat berpartisipasi secara aktif dalam memanfaatkan tanahnya secara optimal. Selain itu, tanah yang sudah bersertipikat dapat digunakan untuk mengurangi potensi sengketa kepemilikan tanah dan dapat digunakan sebagai jaminan kredit.⁸⁷

Permasalahan terkait lambatnya proses penerbitan sertipikat tanah selama ini menjadi perhatian utama pemerintah. Sebagai upaya untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) menetapkan Program Prioritas Nasional berupa Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagaimana diatur dalam Instruksi Presiden Republik

⁸⁶ Anis Ayu Rahmawati, Achmad Sulchan, Kebijakan Untuk Memperlancar Pemberkasan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kabupaten Blora, *Jurnal Akta*, Volume 5 Nomor 4, December 2018, hal. 885

⁸⁷ Putri Bahagia Ningrum, Kami Hartono, Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), *Prosiding : Konferensi Ilmiah Mahasiswa Unissula (KIMU) 4*, Unissula Semarang, 28 Oktober 2020 hal. 637

Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah sebuah inovasi yang dilakukan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang sebagai upaya percepatan pendaftaran tanah dan membentuk suatu peta lengkap dalam suatu wilayah. Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan upaya agar masyarakat dapat memperoleh kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah secara pasti, cepat, sederhana, aman, lancar, adil, merata dan transparan. Pemerintah telah secara terus menerus berusaha melaksanakan Pendaftaran tanah di seluruh wilayah negara untuk menjamin kepastian hukum, namun hingga saat ini, penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut belum memberikan hasil yang memuaskan. Wilayah yang telah dilaksanakan pendaftaran tanah belum mencapai 100%. Jika tidak segera ditingkatkan, maka akan munculnya berbagai konflik dan sengketa pertanahan.⁸⁸

Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) diatur secara rinci dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 sebagai salah satu pelaksanaan dari Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Tujuan utama tahapan ini adalah memastikan bahwa seluruh proses pendaftaran tanah dilakukan

⁸⁸ Maulida Soraya Ulfah, Denny Suwondo, Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Demak, *Prosiding : Konferensi Ilmiah Mahasiswa Unissula (KIMU) 2*, Unissula Semarang, 18 Oktober 2019, hal. 2

secara terstruktur, transparan, dan sesuai dengan ketentuan hukum, sehingga hasilnya memiliki kekuatan pembuktian yang sah dan memberikan kepastian hukum bagi pemilik tanah. Tahapan pelaksanaan PTSL secara umum adalah sebagai berikut:

1. Tahap Persiapan

Tahap persiapan merupakan fondasi awal sebelum pelaksanaan PTSL di lapangan. Pada tahap ini, Kantor Pertanahan membentuk Panitia Ajudikasi PTSL yang terdiri dari unsur BPN, pemerintah daerah, dan perangkat desa/kelurahan. Selanjutnya dilakukan penetapan lokasi (Penlok) melalui Keputusan Menteri ATR/BPN atau pejabat yang ditunjuk, berdasarkan kriteria kesiapan wilayah, luas tanah yang belum bersertifikat, dan dukungan pemerintah daerah.

Kegiatan sosialisasi dilakukan untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai tujuan, manfaat, prosedur, persyaratan, dan biaya yang dibebankan (biaya non-BPN). Sosialisasi ini sangat penting untuk mendorong partisipasi aktif masyarakat.⁸⁹ Selain itu, disiapkan pula rencana kerja, pembekalan teknis bagi petugas lapangan, serta penyiapan sarana dan prasarana seperti peralatan ukur, formulir, dan sistem informasi pendukung.

2. Pengumpulan dan Penelitian Data Fisik

Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah, yang diperoleh melalui kegiatan pengukuran dan

⁸⁹ Adi Nugroho, 2020, Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Indonesia, *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 9 No. 2, hal. 255

pemetaan.⁹⁰ Pada tahap ini, pemilik tanah diwajibkan memasang tanda batas (patok) pada setiap sudut bidang tanah yang dimilikinya, disaksikan oleh pemilik bidang tanah yang berbatasan langsung (saksi batas). Tim pengukuran BPN kemudian melakukan pengukuran menggunakan peralatan survei kadastral sesuai standar nasional. Hasil pengukuran dituangkan dalam Peta Bidang Tanah (PBT) yang menjadi dasar bagi pendaftaran tanah.

3. Pengumpulan dan Penelitian Data Yuridis

Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum tanah, pemegang hak, dan beban-beban yang melekat pada tanah tersebut. Pemohon diminta menyerahkan dokumen yang membuktikan hak atas tanah, seperti akta jual beli, akta hibah, girik, petok D, atau surat keterangan kepala desa/kelurahan.⁹¹ Petugas kemudian melakukan pemeriksaan keabsahan dokumen, mencocokkan identitas pemohon dengan data pada dokumen, serta melakukan wawancara dengan pemilik dan saksi batas untuk memastikan kebenaran informasi.

4. Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis

Hasil pengumpulan data fisik dan yuridis diumumkan secara terbuka di kantor desa/kelurahan selama 14 hari kalender. Tujuan dari pengumuman ini adalah untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat mengajukan sanggahan apabila terdapat ketidaksesuaian,

⁹⁰ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hal. 462.

⁹¹ Maria S.W. Sumardjono, 2018, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Kompas, Jakarta, hal. 178.

baik mengenai batas bidang tanah, kepemilikan, maupun luas tanah. Sanggahan yang diajukan akan diproses oleh Panitia Ajudikasi dengan melakukan klarifikasi dan, jika diperlukan, pengukuran ulang atau pemeriksaan tambahan.⁹²

5. Penetapan Hak dan Penerbitan Sertipikat

Apabila masa pengumuman berakhir tanpa adanya sanggahan, atau setelah sanggahan diselesaikan, Panitia Ajudikasi menetapkan hak atas tanah tersebut. Berdasarkan penetapan tersebut, Kantor Pertanahan menerbitkan sertipikat hak atas tanah. Sertipikat yang diterbitkan dapat berupa Sertifikat Hak Milik (SHM), Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB), Sertifikat Hak Pakai (SHP), atau Sertifikat Tanah Wakaf, sesuai status hukum dan peruntukan tanah.

6. Penyerahan Sertipikat

Tahap terakhir adalah penyerahan sertipikat kepada pemilik tanah, yang dapat dilakukan melalui penyerahan massal di desa/kelurahan atau diambil langsung di Kantor Pertanahan. Setelah penyerahan, seluruh data fisik dan yuridis hasil PTSL diintegrasikan ke dalam Sistem Informasi Pertanahan sehingga menjadi bagian dari basis data pertanahan nasional.

Di Kabupaten Rembang, pelaksanaan PTSL dilaksanakan secara bertahap setiap tahun, mencakup seluruh kecamatan, termasuk Kecamatan Sarang sebagai salah satu wilayah yang menjadi lokasi penelitian ini.

⁹² Andi Tenri Sompa, 2021, Evaluasi Tahapan PTSL dalam Perspektif Kepastian Hukum, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 51 No. 1, hal. 111.

Berdasarkan hasil wawancara, pengumpulan data, dan dokumentasi, diperoleh gambaran sebagai berikut:

1. Data dan Target Program PTSL di Kabupaten Rembang

Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Kantor ATR/BPN Kabupaten Rembang, diketahui bahwa target PTSL tahun 2024 adalah 19.972 bidang tanah, mencakup 155 desa di 13 kecamatan.⁹³ Jumlah ini meningkat dibanding tahun-tahun sebelumnya dan seluruh target tersebut terealisasi 100%. Pencapaian ini menunjukkan bahwa BPN Kabupaten Rembang memiliki kinerja optimal dalam aspek realisasi target kuantitatif. Namun, keberhasilan secara kuantitatif belum tentu diikuti dengan keberhasilan secara kualitatif, karena masih ditemukan permasalahan teknis di lapangan.

Objek tanah yang menjadi sasaran PTSL sangat beragam, meliputi tanah milik perseorangan, badan hukum, tanah adat, tanah milik instansi pemerintah atau lembaga negara, dan tanah wakaf. Ketentuan ini sejalan dengan Peraturan Menteri ATR/BPN No. 6 Tahun 2018.⁹⁴

Berdasarkan wawancara, tanah yang dapat didaftarkan harus memenuhi syarat utama yaitu belum bersertifikat, dikuasai secara fisik, tidak dalam sengketa, dan memiliki bukti kepemilikan atau

⁹³ Wawancara dengan Bapak Karismawan, Kasi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Rembang, tanggal 21 November 2024

⁹⁴ Peraturan Menteri ATR/BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

penguasaan yang sah.⁹⁵ Persyaratan ini penting untuk memastikan bahwa tanah yang didaftarkan memiliki legalitas yang jelas dan tidak menimbulkan masalah hukum di kemudian hari.

2. Data Sertifikat yang Terbit

Data penerbitan sertifikat menunjukkan adanya lonjakan jumlah sertifikat Hak Milik (SHM) pada tahun 2024. Tahun 2023 jumlah sertifikat yang diterbitkan yaitu SHM 11.801 bidang, SHGB 1.507 bidang, Hak Pakai (HP) 5.763 bidang, dan Wakaf 87 bidang. Tidak ada penerbitan Hak Guna Usaha (HGU). Sedangkan Tahun 2024 yaitu SHM 20.368 bidang, SHGB 510 bidang, HP 1.735 bidang, dan Wakaf 31 bidang.⁹⁶ Penurunan jumlah SHGB dan HP di tahun 2024 dibandingkan 2023 dapat diinterpretasikan sebagai adanya pergeseran fokus PTSL ke tanah milik perseorangan yang belum bersertifikat. Hal ini juga sejalan dengan target pemerintah untuk mempercepat legalisasi tanah masyarakat, sehingga akses terhadap fasilitas kredit dan perlindungan hukum dapat lebih merata.

3. Pelaksanaan PTSL di Tingkat Desa

Penelitian ini difokuskan pada Kecamatan Sarang, yang berada di bagian timur dan utara Kabupaten Rembang. Kecamatan Sarang memiliki karakteristik sosial-ekonomi yang khas, di mana sebagian besar masyarakat bekerja sebagai nelayan, sedangkan di wilayah selatan lebih banyak berprofesi sebagai petani. Kondisi ini

⁹⁵ Wawancara dengan Bapak Karismawan, Kasi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Rembang, tanggal 21 November 2024

⁹⁶ *Ibid.*

berpengaruh terhadap tingkat partisipasi masyarakat dalam program PTSL, baik dari segi kemampuan finansial maupun prioritas kebutuhan.

Berdasarkan wawancara dengan Nasaton Rofiq, S.H., Camat Kecamatan Sarang, Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan program strategis nasional yang sangat bermanfaat bagi masyarakat, khususnya dalam memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah.⁹⁷ PTSL dinilai mampu mempercepat proses legalisasi tanah dan memberikan perlindungan hukum yang lebih kuat kepada pemilik tanah karena hak kepemilikan yang telah bersertifikat memiliki kekuatan hukum yang jelas. Antusiasme masyarakat Kecamatan Sarang terhadap program ini tergolong tinggi, terutama sejak masa pemerintahan Presiden Prabowo yang mendorong percepatan legalisasi tanah di seluruh Indonesia. Meskipun demikian, antusiasme tersebut tidak sepenuhnya berbanding lurus dengan tingkat partisipasi, karena masih terdapat sebagian warga yang tidak mengikuti program PTSL. Berdasarkan hasil wawancara, terdapat beberapa alasan umum yang menyebabkan masyarakat tidak mengikuti PTSL, antara lain:⁹⁸

- a. Keinginan agar program dilaksanakan secara gratis sepenuhnya.

Meskipun biaya resmi pendaftaran sertifikat di BPN telah digratiskan dalam PTSL, masyarakat tetap dibebani biaya non-

⁹⁷ Wawancara Dengan Bapak Nasaton Rofiq, Sh Selaku Camat Kec. Sarang Kab. Rembang Pada Hari Senin Tanggal 28 Juli 2025

⁹⁸ *Ibid.*,

BPN seperti pembelian patok, penggandaan dokumen, materai, dan transportasi petugas. Bagi sebagian warga yang berpenghasilan rendah, biaya ini tetap dianggap memberatkan.

- b. Kurangnya pemahaman mengenai manfaat sertifikat tanah. Masih terdapat persepsi di masyarakat bahwa pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sudah cukup menjadi bukti kepemilikan tanah. Pemahaman ini keliru karena PBB hanya merupakan bukti pembayaran pajak dan tidak memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah.
- c. Sengketa atau ketidakjelasan batas tanah. Walaupun jarang dilaporkan secara langsung, terdapat kasus tanah yang belum dapat disertifikatkan karena adanya konflik batas atau klaim kepemilikan dari pihak lain.

Untuk memperoleh gambaran pelaksanaan PTSL secara lebih komprehensif di Kecamatan Sarang, penelitian ini mengambil tiga desa sebagai lokasi studi lapangan, yaitu Desa Jambangan, Desa Nglojo, dan Desa Baturno. Ketiga desa ini dipilih karena mewakili variasi tahun pelaksanaan PTSL, jumlah bidang tanah yang diajukan, tingkat partisipasi masyarakat, serta bentuk sertifikat yang diterbitkan

- a. Desa Jambangan, Kecamatan Sarang

Program PTSL dilaksanakan tahun 2021 dengan pengajuan 815 bidang tanah mencakup perkampungan dan lahan

pertanian.⁹⁹ Partisipasi masyarakat tergolong tinggi, namun terdapat puluhan warga yang memilih tidak ikut serta. Alasan penolakan di antaranya:

- 1) Belum adanya izin dari orang tua atau ahli waris untuk mendaftarkan tanah.
- 2) Anggapan bahwa bukti kepemilikan cukup dengan membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

Dari keseluruhan bidang tanah, 80% warga telah memiliki sertifikat. Namun, bentuk sertifikat yang diterbitkan masih dalam bentuk buku, belum berbentuk sertifikat elektronik. Biaya PTSL di Desa Jambangan ditetapkan sebesar Rp 375.000 sesuai Peraturan Bupati Rembang No. 06 Tahun 2021.¹⁰⁰

b. Desa Nglojo, Kecamatan Sarang

Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Nglojo dilaksanakan pada tahun 2024, dengan jumlah pengajuan 300 bidang tanah yang meliputi tanah perkampungan dan tanah pertanian seperti sawah dan tegalan.¹⁰¹

Jumlah ini relatif sedang jika dibandingkan dengan desa-desa lain di Kecamatan Sarang, tetapi cakupannya sudah mewakili sebagian besar wilayah desa.

⁹⁹ Wawancara dengan Bapak Masrap, Kepala Dusun Desa Jambangan Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang, 25 Juli 2025

¹⁰⁰ *Ibid.*,

¹⁰¹ Wawancara dengan Bapak Mashudi, Sekretaris Desa Nglojo Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang, 25 Juli 2025.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Mashudi, Sekretaris Desa Nglojo yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan PTSL, mayoritas masyarakat memberikan respon sangat antusias terhadap program ini.¹⁰² Antusiasme ini terlihat dari partisipasi warga yang aktif menyerahkan dokumen persyaratan dan mengikuti proses pengukuran yang dilakukan oleh petugas BPN. Menurut Mashudi, program ini dipandang sebagai kesempatan untuk mendapatkan sertifikat dengan biaya yang lebih terjangkau dibandingkan pengurusan secara mandiri.

Meskipun demikian, terdapat kurang dari sepuluh orang warga yang menolak ikut serta. Alasannya beragam, namun ada dua penyebab utama yang sama dengan yang ditemukan di Desa Jambangan, yaitu:

- 1) Belum mendapatkan izin dari orang tua atau ahli waris untuk mendaftarkan tanah. Beberapa tanah masih dalam penguasaan keluarga besar dan belum dibagi secara resmi, sehingga anggota keluarga yang lebih muda enggan mendaftarkan tanpa restu pemilik atau pewaris yang sah.
- 2) Anggapan bahwa Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sudah cukup sebagai bukti kepemilikan. Pandangan ini mencerminkan kurangnya pemahaman hukum masyarakat mengenai status PBB, yang sebenarnya hanyalah bukti

¹⁰² *Ibid.*,

pembayaran kewajiban pajak dan tidak dapat digunakan sebagai bukti hak milik yang sah secara yuridis.

Dari total bidang tanah di Desa Nglojo, diperkirakan 75% warga telah memiliki sertifikat setelah pelaksanaan PTSL. Sertifikat yang diterbitkan pada tahap ini masih berbentuk sertifikat fisik (buku), belum menggunakan sistem sertifikat elektronik. Hal ini kemungkinan besar disebabkan oleh proses transisi menuju sistem sertifikat elektronik yang baru diimplementasikan di beberapa wilayah tertentu saja.

Terkait biaya, pelaksanaan PTSL di Desa Nglojo mengikuti ketentuan Peraturan Bupati Rembang Nomor 06 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Percepatan PTSL, di mana biaya yang dikenakan kepada masyarakat sebesar Rp 375.000. Biaya ini digunakan untuk keperluan di luar penerbitan sertifikat yang ditanggung negara, seperti pembelian patok, penggandaan dokumen, materai, dan transportasi petugas.¹⁰³

Secara umum, pelaksanaan PTSL di Desa Nglojo dapat dikatakan berhasil dari segi jumlah sertifikat yang diterbitkan dan tingginya antusiasme warga. Namun, dari segi kualitas data, masih diperlukan evaluasi dan peningkatan akurasi pengukuran serta ketelitian administrasi agar tidak terjadi kesalahan yang

¹⁰³ *Ibid.*,

berpotensi menimbulkan sengketa atau menghambat proses hukum di masa mendatang.

c. Desa Baturno, Kecamatan Sarang

Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Baturno dilaksanakan pada tahun 2024 dengan jumlah pengajuan 40 bidang tanah.¹⁰⁴ Jumlah ini terbilang sangat sedikit jika dibandingkan dengan desa-desa lain di Kecamatan Sarang, seperti Desa Nglojo yang mengajukan 300 bidang atau Desa Jambangan dengan 815 bidang. Skala yang kecil ini mengindikasikan dua hal:

- 1) Cakupan tanah yang belum bersertifikat di Desa Baturno sudah relatif sedikit.
- 2) Tingkat partisipasi masyarakat dalam PTSL masih rendah.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Wahib, Kasi Kesra Desa Baturno yang menjadi penanggung jawab PTSL, respon awal masyarakat terhadap program ini cukup antusias. Warga yang mengikuti program umumnya memahami manfaat sertifikat tanah sebagai jaminan kepastian hukum dan sarana akses permodalan melalui perbankan.¹⁰⁵ Namun, masih terdapat kurang dari sepuluh orang warga yang menolak ikut serta.

Alasan penolakan tersebut berbeda dari desa lain di Kecamatan Sarang:

¹⁰⁴ Wawancara dengan Bapak Wahib, Kasi Kesra Desa Baturno Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang, 28 Juli 2025.

¹⁰⁵ *Ibid.*

- 1) Faktor biaya, meskipun biaya PTSL di Kabupaten Rembang relatif terjangkau dibandingkan pengurusan sertifikat secara mandiri, bagi sebagian besar warga Desa Baturno yang berpenghasilan rendah, biaya sebesar Rp 350.000 dianggap cukup membebani. Kondisi ekonomi masyarakat yang sebagian besar hidup sederhana membuat pengeluaran untuk pengurusan sertifikat tidak menjadi prioritas.
- 2) Persepsi negatif terhadap tanah bersertifikat disebabkan beberapa warga berasumsi bahwa tanah yang sudah bersertifikat akan dikenai pajak yang lebih mahal. Akibatnya, ketika melakukan transaksi jual beli tanah, mereka justru lebih memilih tanah dengan status C desa (tanah adat atau tanah desa) yang belum bersertifikat. Persepsi ini menunjukkan adanya kesalahpahaman mendasar mengenai kewajiban pajak atas tanah dan manfaat sertifikat.

Dari sisi tingkat kepemilikan sertifikat, Desa Baturno mencatat angka yang cukup tinggi, yakni 70–80% warga telah memiliki sertifikat. Pencapaian ini menunjukkan bahwa meskipun jumlah pengajuan PTSL pada tahun 2024 tergolong rendah, sebagian besar masyarakat sudah memiliki legalitas hak

atas tanah, baik dari program PTSL sebelumnya maupun dari pengurusan sertifikat secara mandiri.

Berbeda dengan Desa Jambangan dan Desa Nglojo, sertifikat hasil PTSL di Desa Baturno sudah berbentuk sertifikat elektronik (*e-certificate*). Peralihan ke sertifikat elektronik ini merupakan bagian dari kebijakan digitalisasi layanan pertanahan yang diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN tentang Sertipikat Elektronik. Penggunaan sertifikat elektronik memiliki beberapa keunggulan, antara lain meminimalkan risiko kerusakan fisik dokumen, mempermudah akses data, dan mengurangi potensi pemalsuan.

Terkait pembiayaan, pelaksanaan PTSL di Desa Baturno mengacu pada Peraturan Bupati Rembang Nomor 06 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Percepatan PTSL dengan besaran biaya sebesar Rp 350.000. Biaya ini digunakan untuk keperluan di luar penerbitan sertifikat, seperti pengadaan patok batas tanah, penggandaan dokumen, pembelian materai, dan transportasi petugas pengukur.¹⁰⁶

Kecamatan Sarang terletak di bagian paling timur dan utara Kabupaten Rembang, dengan kondisi sosial ekonomi yang mempengaruhi pelaksanaan PTSL. Wilayah pesisir didominasi oleh penduduk yang bekerja sebagai nelayan, dengan pendapatan yang sangat bergantung pada musim

¹⁰⁶ *Ibid.*,

tangkap ikan. Wilayah selatan Kecamatan Sarang sebagian besar dihuni oleh penduduk yang bekerja sebagai petani. Pada saat tidak ada kegiatan pertanian, sebagian petani beralih sementara menjadi nelayan. Kondisi sosial-ekonomi ini berpengaruh terhadap kemampuan finansial dan prioritas pengeluaran masyarakat, termasuk dalam hal pengurusan sertifikat tanah.

Pandangan Camat Kecamatan Sarang terhadap pelaksanaan PTSL di wilayahnya antara lain:

1. Kantor ATR/BPN Kabupaten Rembang seharusnya memiliki peta blok yang lengkap untuk seluruh bidang tanah, baik yang telah bersertifikat maupun yang belum, guna menghindari tumpang tindih batas tanah.
2. Perangkat desa perlu memiliki pemahaman yang mendalam tentang sejarah tanah dan batas-batasnya sebelum pengajuan sertifikat dilakukan. Pemahaman ini penting untuk memastikan kesesuaian data yuridis dan data fisik bidang tanah.
3. Tanah yang bermasalah sebaiknya tetap mendapatkan perhatian dari BPN, terutama jika dokumen dari desa telah lengkap, sehingga proses penyelesaiannya tidak terhambat.

Harapan ke depan adalah agar BPN memperkuat sistem verifikasi data awal sebelum pengukuran dilakukan, melibatkan perangkat desa secara aktif dalam penentuan batas bidang tanah, serta meningkatkan sosialisasi kepada masyarakat mengenai manfaat sertifikat tanah dan klarifikasi kewajiban pajak yang menyertainya. Dengan demikian, PTSL tidak hanya sukses dari

sisi jumlah sertifikat yang diterbitkan, tetapi juga dari segi kualitas data, ketepatan bidang tanah, dan tingkat kepuasan masyarakat terhadap hasil program.¹⁰⁷

Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Rembang, khususnya di Kecamatan Sarang, merupakan implementasi nyata dari kebijakan strategis nasional dalam bidang pertanahan. Program ini dijalankan berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia serta Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Secara umum, PTSL bertujuan untuk mempercepat proses pendaftaran seluruh bidang tanah di Indonesia secara serentak, memberikan kepastian hukum bagi pemilik tanah, dan mendorong tertib administrasi pertanahan. Di Kecamatan Sarang, program ini telah melibatkan koordinasi antara Kantor Pertanahan Kabupaten Rembang, pemerintah kecamatan, pemerintah desa, serta masyarakat pemilik bidang tanah.

Berdasarkan perspektif Teori Kepastian Hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, PTSL di Kecamatan Sarang menunjukkan adanya pemenuhan unsur-unsur kepastian hukum, yaitu tersedianya aturan yang jelas, konsisten, dan dapat diakses oleh masyarakat. Aturan pelaksanaan PTSL telah dipositifkan melalui peraturan perundang-undangan, disosialisasikan secara terbuka, dan menjadi acuan kerja aparat. Proses

¹⁰⁷ *Ibid.*

pengumpulan data fisik dan yuridis, pengukuran bidang tanah, pengumuman data, hingga penerbitan sertifikat, berjalan sesuai prosedur yang telah ditetapkan. Hal ini memenuhi kriteria Jan Michiel Otto bahwa kepastian hukum menuntut adanya penerapan aturan oleh instansi pemerintah secara konsisten serta adanya kepatuhan warga negara terhadap aturan tersebut.¹⁰⁸ Masyarakat Kecamatan Sarang yang mengikuti program ini dapat mengakses informasi mengenai persyaratan dan tahapan pendaftaran secara mudah, baik melalui sosialisasi di balai desa maupun melalui aparat desa yang menjadi ujung tombak komunikasi.

Berdasarkan sudut pandang teori Perlindungan Hukum, pelaksanaan PTSL di Kecamatan Sarang mengandung unsur perlindungan preventif dan represif yang saling melengkapi. Perlindungan preventif terlihat dari adanya tahap verifikasi dokumen yang ketat sebelum dilakukan pengukuran, sehingga meminimalkan risiko tumpang tindih klaim. Perlindungan represif diwujudkan melalui mekanisme keberatan yang dibuka selama masa pengumuman data fisik dan yuridis, memberikan kesempatan kepada pihak yang merasa dirugikan untuk mengajukan sanggahan. Mekanisme ini sejalan dengan pendapat Satjipto Rahardjo bahwa perlindungan hukum merupakan upaya menjamin hak-hak warga negara agar tidak dilanggar, dengan menyediakan sarana pembelaan yang diakui secara hukum.¹⁰⁹ Melalui PTSL, warga yang sebelumnya hanya memiliki bukti kepemilikan

¹⁰⁸ Gustav Radbruch, 2006, *Filsafat Hukum*, Terj. oleh Mochtar Kusumaatmadja, Alumni, Bandung, hal. 24

¹⁰⁹ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 53.

berupa girik atau surat keterangan tanah kini memperoleh sertipikat hak atas tanah yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna di mata hukum.

Berdasarkan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, efektivitas PTSL di Kecamatan Sarang dapat dianalisis melalui tiga komponen, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum.¹¹⁰ Struktur hukum dalam pelaksanaan PTSL di wilayah ini melibatkan lembaga formal seperti Kantor Pertanahan Kabupaten Rembang sebagai pelaksana utama, Panitia Ajudikasi sebagai tim teknis, serta perangkat desa yang membantu administrasi dan sosialisasi. Substansi hukum yang digunakan mencakup ketentuan perundang-undangan terkait pendaftaran tanah, petunjuk teknis pelaksanaan PTSL, serta prosedur administrasi yang baku. Budaya hukum terlihat dari respons masyarakat yang cenderung positif, ditunjukkan dengan antusiasme dalam menyerahkan dokumen, mengikuti proses pengukuran, dan menghadiri sosialisasi. Keterlibatan aktif masyarakat ini menjadi salah satu indikator keberhasilan PTSL, karena tanpa dukungan budaya hukum yang baik, kebijakan sebaik apapun akan sulit diimplementasikan.

Berdasarkan kerangka teori penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto, PTSL di Kecamatan Sarang dapat dikategorikan sebagai penegakan hukum dalam arti luas (*law enforcement in the broad sense*), yang tidak hanya mencakup penerapan peraturan perundang-undangan, tetapi juga pembinaan kesadaran hukum masyarakat. Aparat pelaksana PTSL tidak sekadar bertugas menerbitkan sertipikat, tetapi juga melakukan

¹¹⁰ Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, hal. 15.

edukasi mengenai pentingnya pendaftaran tanah dan prosedur hukum yang harus dipenuhi. Hasilnya, masyarakat yang sebelumnya belum memahami manfaat sertifikat kini mulai melihatnya sebagai instrumen penting untuk melindungi aset dan meningkatkan nilai ekonomis tanah. Keberhasilan ini memperlihatkan bahwa penegakan hukum melalui PTSL bukan hanya menghasilkan dokumen legal, tetapi juga membentuk perilaku hukum yang lebih patuh di kalangan masyarakat.

Dari sudut teori keadilan Islam, pelaksanaan PTSL di Kecamatan Sarang telah mencerminkan prinsip *'adl* (keadilan) sebagaimana diajarkan dalam Q.S. Al-Maidah ayat 8, yakni memberikan hak yang sama kepada setiap warga tanpa diskriminasi. Semua peserta program, baik dari latar belakang sosial ekonomi rendah maupun tinggi, memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh sertifikat tanah selama memenuhi persyaratan administratif. Proses pendaftaran dilakukan secara terbuka, sehingga menghindari praktik yang merugikan salah satu pihak. Prinsip keadilan ini sangat penting, karena kepemilikan tanah yang sah merupakan salah satu bentuk hak dasar yang perlu dilindungi oleh negara.¹¹¹

Analisis kelima kerangka teori tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan PTSL di Kecamatan Sarang, Kabupaten Rembang, telah berjalan secara efektif. Efektivitas tersebut tercermin dari adanya kepastian hukum yang jelas, perlindungan hak-hak warga negara, keterpaduan unsur-unsur sistem hukum, penegakan hukum yang substantif, serta penerapan

¹¹¹ Al-Maududi, 1993, *Keadilan dalam Islam*, Gema Insani Press, Jakarta, hal. 102.

prinsip keadilan secara merata. Meskipun efektivitas ini tidak berarti tanpa kekurangan, namun capaian yang ada menunjukkan bahwa program PTSL telah memberikan kontribusi nyata terhadap tertib administrasi pertanahan dan peningkatan kesadaran hukum masyarakat.

Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Rembang, khususnya di Kecamatan Sarang, menunjukkan bahwa program ini telah diimplementasikan secara terstruktur, transparan, dan sesuai ketentuan hukum sebagaimana diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 serta Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018. Tahapan pelaksanaan mulai dari persiapan, pengumpulan dan penelitian data fisik maupun yuridis, pengumuman hasil, penetapan hak, hingga penyerahan sertifikat telah dilaksanakan dengan melibatkan koordinasi antara Kantor Pertanahan Kabupaten Rembang, pemerintah daerah, perangkat desa, dan partisipasi aktif masyarakat. Secara kuantitatif, capaian target program sangat baik dengan tingkat realisasi 100% dari target bidang tanah yang ditetapkan pada tahun 2024. Secara kualitatif, PTSL telah memberikan manfaat nyata berupa kepastian hukum kepemilikan tanah, perlindungan hak atas tanah, dan kemudahan akses masyarakat terhadap fasilitas ekonomi seperti kredit perbankan. Implementasi program ini juga memperlihatkan pemenuhan unsur-unsur teori kepastian hukum, perlindungan hukum, sistem hukum, penegakan hukum, dan keadilan Islam. Temuan di tingkat desa, baik di Desa Jambangan, Desa Nglojo, maupun Desa Baturno, memperlihatkan variasi tingkat partisipasi dan bentuk

sertipikat yang diterbitkan, namun secara umum menunjukkan keberhasilan pelaksanaan program. Meski masih terdapat sebagian kecil warga yang tidak ikut serta karena faktor ekonomi, persepsi keliru tentang manfaat sertipikat, atau masalah batas tanah, secara keseluruhan PTSL di Kabupaten Rembang dapat dikategorikan efektif dalam mencapai tujuan strategisnya, yaitu percepatan legalisasi tanah, peningkatan tertib administrasi pertanahan, dan peningkatan kesadaran hukum masyarakat.

B. Kendala dan Solusi Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di BPN/ATR Kabupaten Rembang

Tanah mempunyai arti penting bagi kehidupan bangsa Indonesia, hal ini karena negara Indonesia merupakan negara agraris, sehingga setiap kegiatan yang dilakukan oleh sebagian besar rakyat Indonesia senantiasa membutuhkan dan melibatkan soal tanah. Bahkan sebagian besar masyarakat, tanah dianggap sebagai sesuatu yang sakral, karena disana terdapat simbol status sosial yang dimilikinya.¹¹²

Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Rembang, khususnya Kecamatan Sarang, pada prinsipnya telah berjalan efektif dan pada dasarnya telah memenuhi sebagian besar tujuan yang ditetapkan dalam Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018. Namun, berdasarkan hasil penelitian terdapat sejumlah kendala yang dihadapi dalam

¹¹² Bagas Imam Arianto, Gunarto, Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kantor BPN Kabupaten Grobogan, Prosiding : *Konferensi Ilmiah Mahasiswa Unissula (KIMU) 2*, Unissula Semarang, 18 Oktober 2019, hal. 353

pelaksanaannya. Kendala ini dapat dikategorikan ke dalam tiga kelompok utama, yaitu kendala administratif-teknis, kendala sosial-ekonomi, dan kendala regulasi-implementasi kebijakan. Kendala dan solusi tersebut antara lain:

1. Kendala Administratif dan Teknis

- a. Kesalahan Administrasi pada Sertifikat

Kesalahan penulisan identitas pemilik tanah, seperti nama dan tanggal lahir, ditemukan di beberapa desa penelitian. Di Desa Jambangan dan Desa Baturno, kesalahan ini bersifat administratif, namun dapat menimbulkan dampak hukum pada saat proses jual beli, pembebanan hak tanggungan, atau pembuktian kepemilikan di pengadilan. Walaupun dapat diperbaiki melalui mekanisme pembetulan sertifikat di Kantor ATR/BPN, jika dibiarkan, hal ini berpotensi menghambat kelancaran transaksi hukum.

- b. Permasalahan Teknis Pengukuran di Lapangan

Di Desa Nglojo, kendala yang muncul tidak hanya berupa kesalahan administrasi, tetapi juga adanya perbedaan luas tanah antara hasil pengukuran dengan kondisi fisik sebenarnya. Salah satu kasus mencolok adalah hasil pengukuran yang memakan sebagian bidang tanah tetangga, yang berpotensi memicu sengketa batas jika tidak segera diselesaikan. Pemerintah desa

kemudian melaporkan kasus ini ke Kantor ATR/BPN untuk dilakukan pengukuran ulang dan pembenahan data bidang¹¹³.

c. Tumpang Tindih Bidang Tanah

Berdasarkan wawancara dengan Ibu Sumini, S.H., M.Kn., seorang Notaris sekaligus PPAT di Kabupaten Rembang, pelaksanaan PTSL di wilayah ini belum sepenuhnya optimal dari sisi kualitas hasil, meskipun target kuantitatif telah tercapai. Salah satu persoalan utama yang masih sering terjadi adalah tumpang tindih bidang tanah (overlapping) pada sertifikat hasil PTSL. Tumpang tindih ini biasanya baru diketahui saat sertifikat akan digunakan, misalnya pada proses balik nama atau ketika sertifikat tersebut diajukan sebagai agunan kredit di bank. Menurut Ibu Sumini, permasalahan ini sering kali terungkap ketika PPAT melakukan cek plot dan validasi bidang tanah ke Kantor ATR/BPN. Dalam proses tersebut, ditemukan bahwa sebagian bidang tanah hasil PTSL memiliki batas yang tidak sesuai dengan keadaan fisik di lapangan. Dugaan utamanya adalah proses pengukuran yang dilakukan secara tergesa-gesa demi mengejar target penyelesaian bidang tanah sesuai program nasional, sehingga tim pelaksana terkadang kurang teliti memastikan kesesuaian antara batas tanah yang diukur dengan fakta fisik dan data yuridis pemohon. Lebih lanjut, Sumini menekankan bahwa

¹¹³ Wawancara dengan Bapak Mashudi, Sekretaris Desa Nglojo Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang, 25 Juli 2025.

minimnya koordinasi dengan pemerintah desa terkait riwayat penguasaan tanah dan batas alam yang telah dikenal masyarakat juga menjadi penyebab. Pemerintah desa memiliki peran penting dalam memverifikasi batas bidang tanah sebelum pengukuran dilakukan. Jika tahap ini dilewati atau hanya dilakukan secara formalitas, potensi kesalahan akan semakin besar.¹¹⁴

Dari perspektif Notaris/PPAT, tumpang tindih bidang tanah tidak hanya berdampak pada pemilik tanah, tetapi juga menghambat proses administrasi pertanahan secara keseluruhan, seperti:

- 1) Proses balik nama menjadi lebih lama karena sertifikat harus diperbaiki terlebih dahulu.
- 2) Bank atau lembaga keuangan menjadi ragu menerima sertifikat sebagai jaminan karena khawatir validitas data spasialnya.
- 3) Notaris/PPAT harus mengalokasikan waktu tambahan untuk mengurus perbaikan data sebelum dapat membuat akta yang sah.

Ibu Sumini menyarankan agar sertifikat yang bermasalah dibenahi terlebih dahulu sebelum digunakan dalam transaksi atau pembebanan hak tanggungan. Proses pembenahan ini meliputi pengukuran ulang oleh BPN, pembaruan data spasial pada sistem,

¹¹⁴ Wawancara dengan Ibu Sumini, S.H., M.Kn., Notaris/PPAT Kabupaten Rembang, 9 Juli 2024.

dan penerbitan sertifikat pengganti yang telah diperbaiki. Ia juga memiliki harapan besar terhadap penerapan sertifikat elektronik (e-certificate). Menurutnya, jika e-certificate dijalankan dengan basis data spasial dan yuridis yang terintegrasi serta akurat, maka kesalahan pengukuran dan tumpang tindih bidang dapat diminimalkan, karena sistem digital memungkinkan verifikasi batas bidang tanah secara real-time dengan mengacu pada peta yang sudah tervalidasi secara nasional.¹¹⁵

Solusi yang dapat diterapkan atas kendala administratif dan teknis yaitu:

- a. Memperketat verifikasi dokumen identitas sebelum sertifikat diterbitkan.
- b. Menyediakan waktu dan personel pengukur yang memadai untuk memastikan keakuratan batas bidang tanah.
- c. Mengoptimalkan peran perangkat desa dalam verifikasi batas sebelum pengukuran dilakukan.
- d. Melakukan pengukuran ulang dan pembaruan data spasial bagi sertifikat yang terindikasi tumpang tindih.
- e. Memperluas penerapan sertifikat elektronik berbasis peta blok yang tervalidasi.

¹¹⁵ *Ibid.*

2. Kendala Sosial dan Ekonomi

a. Kendala Biaya Non-BPN

Walaupun biaya penerbitan sertifikat di BPN ditanggung pemerintah, peserta PTSL tetap dibebani biaya non-BPN seperti patok, materai, fotokopi dokumen, dan transportasi petugas. Di desa dengan tingkat ekonomi rendah seperti Baturno, biaya ini masih dianggap memberatkan sebagian warga, terutama nelayan dan petani yang berpenghasilan musiman.¹¹⁶

b. Kurangnya Pemahaman Manfaat Sertifikat

Masih ada warga yang menganggap pembayaran PBB sudah cukup membuktikan kepemilikan tanah, sehingga mereka enggan mengurus sertifikat. Persepsi keliru ini ditemukan di Desa Jambangan dan Desa Nglojo, dan berpotensi mengurangi partisipasi masyarakat.¹¹⁷

c. Persepsi Negatif terhadap Sertifikat

Di Desa Baturno, terdapat pandangan bahwa tanah bersertifikat akan dikenakan pajak lebih tinggi. Hal ini membuat sebagian warga memilih mempertahankan status tanah C desa agar terhindar dari pajak yang dianggap lebih mahal.¹¹⁸

¹¹⁶ Wawancara dengan Wahib, Kasi Kesra Desa Baturno Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang, 28 Juli 2025.

¹¹⁷ Wawancara dengan Bapak Mashudi, Sekretaris Desa Nglojo Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang, 25 Juli 2025.

¹¹⁸ Wawancara dengan Wahib, Kasi Kesra Desa Baturno Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang, 28 Juli 2025.

Solusi yang Dapat Diterapkan:

- a. Melaksanakan sosialisasi berbasis komunitas dengan melibatkan tokoh masyarakat.
- b. Memberikan subsidi biaya non-BPN untuk keluarga tidak mampu melalui dana desa atau APBD.
- c. Mengedukasi warga bahwa pajak tanah ditentukan oleh Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), bukan semata status sertifikat.

3. Kendala Regulasi dan Implementasi Kebijakan

a. Belum Optimalnya Digitalisasi Sertipikat

Dari tiga desa penelitian, hanya Desa Baturno yang hasil PTSL-nya telah berbentuk sertifikat elektronik (e-certificate). Desa lain masih menggunakan sertifikat fisik, yang lebih rentan rusak dan hilang. Minimnya pemerataan implementasi e-certificate disebabkan keterbatasan sarana dan literasi digital masyarakat.¹¹⁹

b. Kurangnya Pemetaan Awal yang Lengkap

Menurut Camat Sarang, belum semua desa memiliki peta blok lengkap yang memuat seluruh bidang tanah, baik bersertifikat maupun tidak. Hal ini menyulitkan BPN dalam memastikan tidak terjadi tumpang tindih batas bidang.¹²⁰

¹¹⁹ *Ibid.*,

¹²⁰ Wawancara Dengan Bapak Nasaton Rofiq, Sh selaku Camat Kec. Sarang Kab. Rembang Pada Hari Senin Tanggal 28 Juli 2025

Solusi yang Dapat Diterapkan:

- a. Memperluas penerapan sertifikat elektronik berbasis data spasial dan yuridis yang terintegrasi secara nasional.
- b. Menyusun peta blok desa sebelum pelaksanaan PTSL, dengan melibatkan perangkat desa dan masyarakat sebagai saksi batas.

Menurut teori kepastian hukum yang dikemukakan Gustav Radbruch, hukum harus memberikan kepastian bagi setiap warga melalui aturan yang jelas dan pelaksanaan yang konsisten. Kesalahan administrasi pada sertifikat, perbedaan hasil pengukuran dengan kondisi fisik, serta tumpang tindih bidang tanah yang ditemukan di Desa Jambangan, Nglojo, dan Baturno menunjukkan bahwa tujuan kepastian hukum belum sepenuhnya tercapai. Sertifikat yang memuat data tidak akurat berpotensi memicu sengketa dan menghambat transaksi hukum, yang berarti menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap layanan pertanahan negara.

Teori perlindungan hukum menurut Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa negara harus menjamin keamanan dan kepastian hak milik warga melalui instrumen hukum yang sah dan dapat diandalkan. Dalam konteks PTSL, perlindungan hukum hanya dapat diberikan jika data fisik dan yuridis pada sertifikat benar-benar valid. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa perlindungan tersebut terhambat oleh lemahnya verifikasi dokumen dan kurang optimalnya koordinasi antara tim pengukuran dan pemerintah desa.

Jika ditinjau dari teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, kelemahan pelaksanaan PTSL di Kecamatan Sarang terjadi pada dua unsur

utama, yaitu substansi (akurasi data spasial dan yuridis) dan struktur (ketelitian petugas pengukuran, ketersediaan SDM, serta koordinasi antarinstansi). Unsur budaya hukum (legal culture) juga menjadi faktor penting, mengingat masih rendahnya kesadaran sebagian masyarakat akan pentingnya sertifikat tanah. Hal ini terlihat dari persepsi keliru bahwa pembayaran PBB sudah cukup membuktikan kepemilikan atau bahwa sertifikat akan menaikkan pajak .

Selanjutnya, teori penegakan hukum menekankan bahwa keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya diukur dari output (jumlah sertifikat terbit), tetapi juga dari outcome (manfaat nyata yang dirasakan masyarakat). Dalam pelaksanaan PTSL, keberhasilan akan tercapai jika sertifikat benar-benar dapat digunakan tanpa hambatan administratif maupun teknis, serta diakui valid oleh lembaga keuangan dan instansi lain.

Terakhir, menurut prinsip keadilan Islam (al-'adalah), pelayanan publik harus menjamin distribusi manfaat secara adil kepada seluruh lapisan masyarakat. Kendala sosial-ekonomi yang dihadapi warga berpenghasilan rendah di Desa Baturno menunjukkan bahwa tanpa dukungan subsidi biaya non-BPN atau fasilitasi oleh pemerintah desa, keadilan distributif belum terwujud sepenuhnya. Dengan demikian, analisis berdasarkan teori-teori tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan PTSL di Kecamatan Sarang sudah efektif secara target capaian, namun masih memerlukan perbaikan dalam hal akurasi data, perlindungan hukum, pemerataan implementasi kebijakan, serta peningkatan kesadaran dan partisipasi masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas maka kendala dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di BPN/ATR Kabupaten Rembang yaitu, pertama, kendala administratif-teknis berupa kesalahan penulisan identitas pada sertifikat, perbedaan hasil pengukuran dengan kondisi fisik di lapangan, serta tumpang tindih bidang tanah. Solusinya adalah memperketat verifikasi dokumen identitas sebelum sertifikat diterbitkan, menyediakan waktu dan personel pengukur yang memadai, mengoptimalkan peran perangkat desa dalam verifikasi batas, melakukan pengukuran ulang pada bidang bermasalah, serta memperluas penerapan sertifikat elektronik berbasis peta blok yang tervalidasi. Kedua, kendala sosial-ekonomi meliputi beban biaya non-BPN seperti patok, materai, dan transportasi, rendahnya pemahaman masyarakat tentang manfaat sertifikat, serta persepsi keliru bahwa tanah bersertifikat akan dikenakan pajak lebih tinggi. Solusinya adalah melaksanakan sosialisasi berbasis komunitas dengan melibatkan tokoh masyarakat, memberikan subsidi biaya non-BPN bagi keluarga kurang mampu melalui dana desa atau APBD, serta mengedukasi masyarakat bahwa pajak tanah ditentukan oleh NJOP, bukan semata status sertifikat. Ketiga, kendala regulasi dan implementasi kebijakan meliputi belum optimalnya penerapan sertifikat elektronik dan kurangnya pemetaan awal bidang tanah secara lengkap. Solusinya adalah memperluas penerapan sertifikat elektronik berbasis data spasial dan yuridis yang terintegrasi secara nasional, serta menyusun peta blok desa sebelum

pelaksanaan PTSL dengan melibatkan perangkat desa dan masyarakat sebagai saksi batas.

Berdasarkan teori kepastian hukum Gustav Radbruch, perlindungan hukum Satjipto Rahardjo, teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, dan prinsip keadilan Islam (al-'adalah), pelaksanaan PTSL di Kabupaten Rembang telah efektif dalam capaian jumlah sertifikat, namun kualitas data spasial dan yuridis, pemerataan kebijakan, serta kesadaran hukum masyarakat masih perlu ditingkatkan untuk mewujudkan pelayanan pertanahan yang adil, akurat, dan terpercaya.



C. Contoh akta / litigasi

PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT)

RENDI APRI DINATA, SH., M.Kn.
DAERAH KERJA KABUPATEN REMBANG
SK. KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK
INDONESIA
Nomor : 5/KEP-20.5/III/2018
Tanggal 22 Mei 2018
Jalan Panglima Sudirman Nomor 17 Kabupaten Rembang
Telp. (021) 733 7045 Fax. (021) 733 7048

AKTA JUAL BELI

Nomor: 009/2025

Lembar Pertama

Pada hari ini, Rabu tanggal 24 (duapuluh empat) bulan Mei tahun 2025 (dua ribu dua puluh lima), Pukul 10.00 WIB (sepuluh waktu Indonesia Bagian Barat). -----

Hadir dihadapan Saya **RENDI APRI DINATA, Sarjana Hukum, Magister Kenotariatan**, yang berdasarkan Surat Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tanggal 22 Mei 2018 Nomor 5/KEP-20.5/III/2018 diangkat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang selanjutnya disebut PPAT, yang dimaksud dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dengan daerah kerja Kabupaten Rembang dan berkantor di Jalan Panglima Sudirman Nomor 17, Kabupaten Rembang dengan dihadiri oleh saksi-saksi yang Saya kenal dan akan disebut pada bagian akhir akta ini: -----

I.-Tuan **RAFFI RAFAEL**, lahir di Rembang pada tanggal 16 September 1980, Warga Negara Indonesia, Karyawan Swasta, bertempat tinggal di Desa Waru, Rukun Tetangga 002, Rukun Warga 003, Kecamatan Rembang, Kabupaten Rembang, pemegang Kartu Tanda Penduduk Nomor Induk Kependudukan (NIK) Nomor : 3173051609800002;-----

-menurut keterangannya untuk melakukan tindakan hukum dalam akta ini telah mendapat persetujuan dari isterinya yaitu Nyonya **NUR FADILLAH**, lahir di Rembang pada tanggal 14 Nopember 1984, Warga Negara Indonesia, Ibu Rumah Tangga, bertempat tinggal bersama suaminya tersebut diatas, pemegang Kartu Tanda Penduduk Nomor Induk Kependudukan (NIK) Nomor : 3173051411840001;-----

-“Selaku **Penjual**“, untuk selanjutnya disebut:-----

-----PIHAK PERTAMA -----

II.-Tuan **M. FAJAR**, lahir di Rembang pada tanggal 30 April 1944, Warga Negara Indonesia, Pensiunan, bertempat tinggal di Jalan Panglima Sudirman Nomor 5, Rukun Tetangga 004, Rukun Warga 002, Kec. Rembang, Kabupaten Rembang, pemegang Kartu Tanda Penduduk Nomor Induk Kependudukan (NIK) Nomor : 3271063004440001;-----

-“Selaku **Pembeli**“, untuk selanjutnya disebut:-----

-----PIHAK KEDUA -----

Para penghadap dikenal oleh Saya Pejabat Pembuat Akta Tanah --- Pihak Pertama menerangkan dengan ini menjual kepada Pihak Kedua dan Pihak Kedua menerangkan dengan ini membeli dari Pihak Pertama : -----

- Hak Milik Nomor 03776/Waru, atas sebidang tanah sebagaimana diuraikan dalam Surat Ukur tanggal 03 April 2012 Nomor 00011/Waru/2012 seluas 222 m2 (dua ratus

dua puluh dua meter persegi) dengan Nomor Identifikasi Bidang Tanah (NIB) : 11.11.012.11.07270 dan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPTPBB) Nomor Objek Pajak (NOP) : 31.71.030.005.014-4281.0.-----

- terletak di: -----
- Provinsi : Jawa Tengah -----
- Kota : Kabupaten Rembang -----
- Kecamatan : Rembang -----
- Desa/ Kelurahan : Waru -----

Jual beli ini meliputi pula: -----

-Tanah dan bangunan berikut segala turutan- turutannya -----
Selanjutnya semua yang diuraikan di atas dalam akta ini disebut "**Obyek Jual Beli**". -----

Pihak Pertama dan Pihak Kedua menerangkan bahwa: -----

- a. Jual beli ini dilakukan dengan harga Rp. 780.000.000,- (tujuh ratus delapan puluh juta Rupiah). -----
- b. Pihak Pertama mengaku telah menerima sepenuhnya uang tersebut diatas dari Pihak Kedua dan untuk penerimaan uang tersebut akta ini berlaku pula sebagai tanda penerimaan yang sah (kwitansi). -----
- c. Jual beli ini dilakukan dengan syarat-syarat sebagai berikut:----

-----Pasal 1 -----

Mulai hari ini obyek jual beli yang diuraikan dalam akta ini telah menjadi milik Pihak Kedua dan karenanya segala keuntungan yang didapat dari, dan segala kerugian/beban atas obyek jual beli tersebut diatas menjadi hak/beban Pihak Kedua. -----

-----Pasal 2 -----

Pihak Pertama menjamin, bahwa obyek jual beli tersebut di atas tidak tersangkut dalam suatu sengketa, bebas dari sitaan, tidak-

terikat sebagai jaminan untuk sesuatu utang yang tidak tercatat dalam sertifikat, dan bebas dari beban-beban lainnya yang berupa apapun. -----

-----Pasal 3 -----

Dalam hal terdapat perbedaan luas tanah yang menjadi Obyek Jual Beli dalam akta ini dengan hasil pengukuran oleh instansi Badan Pertanahan Nasional, maka para pihak akan menerima hasil pengukuran instansi Badan Pertanahan Nasional tersebut dengan tidak memperhitungkan kembali harga jual beli dan tidak saling mengadakan gugatan. -----

-----Pasal 4 -----

Pihak Pertama menjamin Pihak Kedua bahwa Pihak Pertama adalah satu-satunya yang berhak melakukan jual beli ini, tidak ada orang lain yang mempunyai hak, hak Bersama atau hak terlebih dahulu atas obyek jual beli ini dan menjamin Pihak Kedua dan PPAT dari segala tuntutan dari siapapun mengenai hal-hal tersebut. -----

-----Pasal 5 -----

Para Pihak menjamin mengenai kebenaran identitas diri yang diberikan berdasarkan akta ini dan menjamin surat tanda bukti hak atas tanahnya Adalah satu-satunya yang sah dan tidak pernah dipalsukan sehubungan dengan hal tersebut para pihak menyatakan dengan tegas membebaskan Pejabat Pembuat Akta Tanah berikut dengan saksi-saksinya dari segala tuntutan dari siapapun mengenai hal-hal tersebut. -----

-----Pasal 6 -----

Kedua belah pihak dalam hal ini dengan segala akibatnya memilih tempat kediaman hukum yang umum dan tidak berubah pada Kantor Panitera Pengadilan Negeri Rembang. -----

-----Pasal 7 -----

Biaya pembuatan akta ini, uang saksi dan segala biaya peralihan hak ini dibayar oleh Pihak Kedua. -----

-Akhirnya hadir juga dihadapan Saya, dengan dihadiri oleh saksi-saksi yang sama dan disebutkan pada akhir akta ini: -----

- Nyonya **NUR FADILLAH**, tersebut telah dikenal oleh saya, Pejabat, yang menerangkan telah mengetahui apa yang diuraikan diatas dan menyetujui jual beli dalam akta ini. -----

Demikianlah akta ini dibuat dihadapan para pihak dan: -----

- 1.Tuan UMAR MA'RUF, lahir di Rembang pada tanggal 21 Juni 1975, Warga Negara Indonesia, Karyawan, bertempat tinggal di Jalan Gajah Mada Nomor 19, Rukun Tetangga 006, Rukun Warga 010, Kelurahan Magersari, Kecamatan Rembang, Kabupaten Rembang, pemegang Kartu Tanda Penduduk Nomor Induk Kependudukan (NIK) Nomor : 3271062106750001 ; -----
- 2.Nyonya ADELIA , lahir di Rembang pada tanggal 18 Maret 1979, Warga Negara Indonesia, Karyawan, bertempat tinggal di Jalan Demang Waru No. 07, Rukun Tetangga 009, Rukun Warga 003, Kecamatan Rembang, Kabupaten Rembang, pemegang Kartu Tanda Penduduk Nomor Induk Kependudukan (NIK) Nomor : 3271061803790001. -----

- Kedua-duanya Pegawai Pejabat Pembuat Akta Tanah dan keduanya bertempat tinggal di Rembang. -----

Sebagai saksi-saksi, dan setelah dibacakan serta dijelaskan, maka sebagai bukti kebenaran pernyataan yang dikemukakan oleh Pihak Pertama dan Pihak Kedua tersebut di atas, akta ini ditandatangani/cap ibu jari oleh Pihak Pertama, Pihak Kedua, para saksi dan Saya, PPAT, sebanyak 2 (dua) rangkap asli, yaitu 1 (satu) rangkap lembar pertama disimpan di kantor Saya, dan 1 (satu) rangkap lembar kedua disampaikan kepada Kepala Kantor

Pertanahan Kabupaten Rembang untuk keperluan pendaftaran-peralihan hak akibat jual beli dalam akta ini.-----

Pihak Pertama

Pihak Kedua

RAFFI RAFAEL

M. FAJAR

Persetujuan isterinya

NUR FADILLAH

Saksi

Saksi

UMAR MA'RUF

ADELIA

Pejabat Pembuat Akta Tanah

RENDI APRI DINATA, SH., M.Kn.



BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian diatas, simpulan dalam penelitian ini adalah :

1. Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Rembang, khususnya Kecamatan Sarang, telah dilaksanakan secara terstruktur sesuai Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018. Seluruh tahapan mulai dari persiapan, pengumpulan data fisik dan yuridis, pengumuman, penetapan hak, hingga penyerahan sertipikat berjalan sesuai prosedur, dengan koordinasi yang baik antara Kantor Pertanahan, pemerintah daerah, perangkat desa, dan masyarakat. Target tahun 2024 terealisasi 100%, menunjukkan kinerja optimal secara kuantitatif. Secara kualitatif, program ini memberikan dampak positif berupa kepastian hukum kepemilikan tanah, perlindungan hak, peningkatan tertib administrasi pertanahan, dan kemudahan akses pembiayaan. Penerapan PTSL juga sejalan dengan teori kepastian hukum, perlindungan hukum, sistem hukum, penegakan hukum, dan prinsip keadilan Islam, yang menegaskan kesetaraan hak setiap warga untuk memperoleh legalitas tanah tanpa diskriminasi. Meskipun masih terdapat sebagian kecil masyarakat yang belum berpartisipasi karena kendala ekonomi, sengketa batas, atau persepsi keliru tentang manfaat sertipikat, secara keseluruhan pelaksanaan PTSL di Kabupaten

Rembang dapat dikategorikan efektif. Program ini tidak hanya mempercepat legalisasi tanah, tetapi juga meningkatkan kesadaran hukum, membangun budaya hukum yang lebih tertib, dan memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan pertanahan negara.

2. Kendala dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di BPN/ATR Kabupaten Rembang yaitu: Pertama, kendala administratif-teknis berupa kesalahan identitas pada sertifikat, perbedaan hasil pengukuran dengan kondisi fisik, dan tumpang tindih bidang tanah. Solusi: memperketat verifikasi dokumen, menambah personel pengukur, mengoptimalkan peran perangkat desa, melakukan pengukuran ulang pada bidang bermasalah, serta memperluas penerapan sertifikat elektronik berbasis peta blok tervalidasi. Kedua, kendala sosial-ekonomi meliputi beban biaya non-BPN, rendahnya pemahaman manfaat sertifikat, dan persepsi keliru terkait pajak. Solusi: sosialisasi berbasis komunitas, subsidi biaya non-BPN bagi keluarga kurang mampu, serta edukasi bahwa pajak tanah ditentukan NJOP, bukan status sertifikat. Ketiga, kendala regulasi-implementasi kebijakan berupa belum optimalnya e-certificate dan kurangnya pemetaan awal. Solusi: memperluas penerapan e-certificate terintegrasi dan menyusun peta blok desa sebelum PTSL. Berdasarkan teori kepastian hukum Gustav Radbruch, perlindungan hukum Satjipto Rahardjo, teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, dan prinsip

keadilan Islam (al-'adalah), PTSL di Kabupaten Rembang efektif secara capaian kuantitas, namun kualitas data, pemerataan kebijakan, dan kesadaran hukum masyarakat masih perlu ditingkatkan demi pelayanan pertanahan yang adil, akurat, dan terpercaya.

B. Saran

Saran dalam penelitian ini adalah

1. Kepada Kementerian ATR/BPN, perlu meningkatkan kualitas pelaksanaan PTSL melalui pengawasan yang lebih ketat terhadap akurasi pengukuran dan validasi data, memperluas penerapan sertifikat elektronik berbasis data spasial dan yuridis terintegrasi, serta memastikan pemerataan sarana dan prasarana pendukung di seluruh desa.
2. Kepada Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa, diharapkan memperkuat koordinasi dengan tim PTSL, khususnya dalam verifikasi batas dan riwayat penguasaan tanah, serta menyediakan dukungan pembiayaan atau subsidi bagi warga kurang mampu untuk menutupi biaya non-BPN.
3. Kepada Masyarakat, disarankan untuk lebih aktif berpartisipasi dalam setiap tahapan PTSL, memberikan data yang benar dan lengkap, serta meningkatkan kesadaran hukum mengenai pentingnya sertifikat tanah sebagai bukti kepemilikan yang sah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Alqur'an

- QS. Al-Baqarah Ayat 164
QS. Al-Ma'idah Ayat 120
QS. Al-Kahfi Ayat 77
QS. Al-Muddassir Ayat 38
Q.S Al-Madinah Ayat 8

B. Buku

- Abu A'la al-Maududi. (1983). *Prinsip-Prinsip Islam*. Bandung: Al-Ma'arif.
- Achmad Ali. (2010). *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Makassar: Program Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia.
- Adrian Sutedi. (2012). *Sertifikat Hak Atas Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Al-Jurjani. (2003). *Al-Ta'rifat*. Beirut: Dar al Kutub Ak Ilmiah.
- Al-Maududi. (1993). *Keadilan dalam Islam*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Andi Hamzah. (2017). *Jenis Hak Atas Tanah di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Bagas Imam Arianto, Gunarto. (2019). *Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor BPN Kabupaten Grobogan*. Unissula Semarang.
- Boedi Harsono. (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Bryan A. Garner. (2009). *Black's Law Dictionary*. Ninth Edition. St. Paul: West.
- Chairuman Pasaribu, Suhrawardi K. Lubis. (1994). *Hukum Perjanjian Dalam Islam*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Effendi Perangin. (1994). *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Gustav Radbruch. (2006). *Filsafat Hukum*. Bandung: Alumni.
- Hans Kelsen. (2009). *Dasar-Dasar Hukum Normatif*. Jakarta: Nusamedia.

- H. Sulaiman Rasjid. (1976). *Fiqih Islam*. Jakarta: Attahiriyyah.
- Irawan Soerodjo. (2002). *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*. Surabaya: Arkola.
- Ishaq Rizal Zani Awaludin. (2018). *Penyelesaian Sengketa Penguasaan Hak Atas Tanah di Kawasan Goa Pindul*. Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Jimly Asshiddiqie, M. Ali Safa'at. (2006). *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.
- John Salindeho. (1987). *Masalah Tanah dalam Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Lawrence M. Friedman. (1975). *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maria S.W. Sumardjono. (2018). *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Kompas.
- Muladi. (2002). *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: The Habibie Center.
- Nasution. (1983). *Sosiologi Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Nurhayati A. (2017). *Hak-Hak Atas Tanah Menurut Hukum Islam dan Undang-Undang Pokok Agraria*. Medan: Universitas Dharmawangsa.
- Otje Salman, Anton F Susanti. (2008). *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*. Jakarta: Rafika Aditama Pers.
- Paulus Hadisoeparto. (2009). *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Peter Mahmud Marzuki. (2008). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.
- _____. (2017). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Rusmadi Murad. (1991). *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Bandung: Alumni.
- Satjipto Rahardjo. (1983). *Masalah Penegakan Hukum*. Bandung: Sinar Baru.
- _____. (2000). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- _____. (2003). *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*. Jakarta: Kompas.
- Sayid Qutub. (1989). *Keadilan Sosial dalam Islam*. Bandung: Pustaka.
- Setiono. (2004). *Rule of Law*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret.
- Soedjono Dirdjosisworo. (2008). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

- Soerjono Soekanto. (1986). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- _____. (2007). *Kelemahan-Kelemahan yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- _____. (2008). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soetandyo Wignjosoebroto. (2002). *Hukum, Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: HUMA.
- Supriadi. (2010). *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Urip Santoso. (2012). *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

C. Jurnal dan Penelitian

- Adi Nugroho, (2020), "Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Indonesia", *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 9, No. 2.
- Andi Tenri Sompia, (2021), "Evaluasi Tahapan PTSL dalam Perspektif Kepastian Hukum", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 51, No. 1.
- Anggriawan, Toti Indrawati, (2013), "Peranan Komoditi Gambir terhadap Perekonomian Kabupaten Lima Puluh Kota Provinsi Sumatera Barat", *Jurnal Ekonomi Jurusan Ilmu Ekonomi Prodi Ekonomi Pembangunan Fakultas Ekonomi Universitas Riau*.
- Anis Ayu Rahmawati, Achmad Sulchan, (2018), "Kebijakan Untuk Memperlancar Pemberkasan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kabupaten Blora", *Jurnal Akta*, Volume 5, Nomor 4.
- Bagas Imam Arianto, Gunarto, (2019), "Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kantor BPN Kabupaten Grobogan", *Prosiding: Konferensi Ilmiah Mahasiswa Unissula (KIMU) 2*, Unissula Semarang, 18 Oktober.
- Helianus Rudianto, Muhamad Heriyanto, (t.t.), "Penerapan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Ngada", *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume 14, Nomor 1.
- Kusmaryanto, Gunarto, (2017), "Pendaftaran Akta Jual Beli Yang Melebihi Jangka Waktu Pendaftaran Tanah Di Kantor Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang", *Jurnal Akta*, Vol. 4, No. 3.
- Maulida Soraya Ulfah, Denny Suwondo, (2019), "Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Demak", *Prosiding: Konferensi Ilmiah Mahasiswa Unissula (KIMU) 2*, Unissula Semarang, 18 Oktober.

- Mira Novana Ardani, (2019), “Tantangan Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam Rangka Mewujudkan Pemberian Kepastian Hukum”, *Jurnal Universitas Diponegoro*, Volume 6, Edisi I, Semarang.
- Nurhayati A., (2017), “Hak-Hak Atas Tanah Menurut Hukum Islam dan Undang-Undang Pokok Agraria”, *Jurnal Universitas Dharmawangsa*, Vol. 5, No. 1.
- Putri Bahagia Ningrum, Kami Hartono, (2020), “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)”, *Prosiding: Konferensi Ilmiah Mahasiswa Unissula (KIMU) 4*, Unissula Semarang, 28 Oktober.
- Wahyuni, (2017), “Problematisasi Pelaksanaan Pendaftaran Sistematis Lengkap Dan Alternatif Penyelesaiannya”, *Conference Paper*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.

D. Perundang-undangan

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).
- Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang mengatur mengenai tentang hak-hak atas tanah, air, dan udara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat.
- 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/I/2022 Tahun 2022 tentang PTSL.

E. Internet

- <https://databoks.katadata.co.id/>,
- <https://money.kompas.com/>,
- <https://www.kominfo.go.id/>
- <https://rembangkab.go.id/geografis/>,