

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu bagian dari bumi yang mempunyai hubungan erat dengan kehidupan manusia, bahkan dapat dikatakan bahwa setiap manusia berhubungan dengan tanah. Hal ini dapat dijumpai dari proses penciptaan manusia, hidup dan tumbuh berkembang, lalu berakhir masa hidupnya pun (meninggal) dikuburkan ke dalam tanah. Hubungan antara manusia dengan tanah ini adalah sebuah hubungan yang bersifat abadi dan saling terkait, baik secara personal maupun sosial.¹

Manusia membutuhkan tanah sebagai habitatnya untuk mendirikan hunian rumah tinggal, sebagai lahan pertanian dan perkebunan, tempat didirikannya gedung pendidikan dan tempat peribadatan, pusat perbelanjaan dan kegiatan perekonomian lainnya. Oleh karena itu, segala sesuatu yang menyangkut tanah selalu menjadi perhatian serta mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia didunia ini.²

Tanah dalam perspektif ideologi negara tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai filosofi, politis dan sosiologis yang mendasarinya apakah tanah dipandang sebagai komoditas atau sebagai aset. Hukum agraria dan sistem hukum yang pernah

¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 1.
² Anna Maria Fernandez, *Hambatan Hukum Dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Demi Menjamin Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Adat (Studi di Kabupaten Flores Timur)*, Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juli 2014, hlm. 9.

diberlakukan oleh pemerintah Hindia Belanda dan Inggris, telah mengubah pandangan terhadap tanah sebagai komoditas atau benda yang dapat diperdagangkan, berbeda dengan rakyat pribumi atau bumi putra tetap memandang tanah sebagai aset bersama yang menurut sistem hukum adatnya diyakini bahwa tanah memiliki sifat *religius magis* dan tidak dapat diperdagangkan.³

Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa : Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁴ Berdasarkan hal-hal tersebut bahwa Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan dasar hukum bagi penyusunan UUPA, dan merupakan sumber hukum (materiil) dalam pembinaan hukum agraria nasional yang akan membawa kemakmuran, kebahagiaan, keadilan serta kepastian hukum, bagi bangsa dan negara.⁵ Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Pendaftaran tanah di Indonesia yang diatur dalam UUPA No. 5 Tahun 1960 Pasal 19, kemudian dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang berlaku selama 27 tahun kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 sebagai revisi atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang

³ Suharyono M. Hadiwiyono, *Hukum Pertanahan di Indonesia : Progresifitas Sistem Publikasi Positif Terbatas dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Inteligencia Media, Malang, 2020, hlm. 1.

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁵ M Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 7.

berlaku sejak tanggal 8 Oktober 1997. Kedua peraturan tersebut merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechts kadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah sehingga menimbulkan rasa mantap dan rasa aman mengenai kepastian hukumnya, kepastian mengenai tanah yang dihaki, dan adanya perlindungan hukum untuk mencegah gangguan dari penguasaan dan/atau sesama warga masyarakat. Dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tersebut berupa buku tanah dan sertifikat tanah yang terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur.

Pendaftaran berasal dari kata *cadastre* (Inggris), *kadaster* (Belanda), suatu istilah teknis untuk suatu rekaman (*record*), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Dalam bahasa Latin disebut *capistrum* yang berarti suatu registrasi atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah, sedangkan dalam bahasa Romawi disebut *Capotatio Terrens*, dalam artian yang tegas *cadastre* adalah *record* atau rekaman dari lahan-lahan, nilai dari tanah, dan pemegang haknya.⁶

Pendaftaran tanah merupakan kegiatan penting dan pokok dalam pengelolaan pertanahan. Untuk itu, sejumlah ketentuan dan kebijakan terkait pendaftaran tanah telah diterbitkan, namun realitasnya masih banyak persoalan pendaftaran tanah. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengamanatkan agar seluruh tanah

⁶ Meray Hendrik Mezak, *Pendaftaran Tanah Sebagai Tanah Administrasi Pertanahan Dan Jaminan Kepastian Hukum Terhadap Pemegang Hak-Hak Atas*, Law Review. Vol. VI No. 2. Fakultas Hukum, Jakarta, 2006, hlm. 67.

didaftarkan guna menjamin kepastian hukum atas tanah. Pendaftaran hak atas tanah merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai perolehan (adanya), peralihan, pembebanan serta hapusnya hak-hak. Tindaklanjut pelaksanaan pendaftaran tanah yang diamanatkan Pasal 19, 23, 32 dan 38 UUPA dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Tujuan pemerintah mengadakan pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat merupakan salah satu perwujudan dari tujuan pendaftaran tanah yang dimaksud. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, melalui Pasal 19 mengamanatkan bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah untuk seluruh wilayah Republik Indonesia dan bahwa sertipikat hak atas tanah merupakan bukti yang kuat mengenai suatu penguasaan atau pemilikan tanah.⁷

Pemerintah untuk memberikan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum tersebut dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut dengan PP 24 Tahun 1997). Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menjelaskan tujuan dan kegunaan pendaftaran tanah dan salah satu produknya bernama sertipikat hak atas tanah tersebut. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya

⁷ F.X. Sumarja, *Problematika Kepemilikan Tanah Bagi Orang Asing*, Indepth Publishing, Bandar Lampung, 2012, hlm. 9.

sebagai pemegang hak yang bersangkutan.⁸ Dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yang mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap dilaksanakan untuk seluruh obyek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dan mengatur percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap.

Atas dasar ketentuan di atas, perlu adanya tindakan pemerintah serta kesadaran masyarakat dalam rangka pendataan tanah demi terwujudnya tertib administrasi, tertib hukum dan memenuhi tuntutan masyarakat Indonesia. Penyelenggaraan pendaftaran tanah akan menghasilkan suatu produk akhir yaitu berupa sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas tanah. Namun dalam pelaksanaannya, pasti ada hambatan, baik dalam pelaksanaan administrasi maupun dari masyarakat itu sendiri. Masyarakat masih ada yang belum begitu mengerti akan pentingnya suatu pendaftaran tanah.⁹ Pemegang hak atau tanah berhak mendapatkan bukti otentik yang berkekuatan hukum tentang kepemilikan tanahnya dari lembaga yang berwenang, yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN).¹⁰

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah

⁸ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria Pertanahan Indonesia*, Jilid 2, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2004, hlm. 23.

⁹ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arloka, Surabaya, 2002, hlm. 40.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 41.

Sistematis Lengkap adalah 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 pendaftarannya.¹¹ Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan dalam Pasal 1 ayat (11) definisi Pendaftaran Tanah Secara Sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal, berarti pula seluruh biaya dibebankan kepada pemohon.¹²

Percepatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, disebutkan pelaksanaan kegiatan PTSL dilakukan dengan tahapan yaitu :¹³

- a. Perencanaan;
- b. Penetapan lokasi;
- c. Persiapan;
- d. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;
- e. Penyuluhan;

¹¹ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

¹² Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

¹³ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

- f. Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;
- g. Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;
- h. Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya;
- i. Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
- j. Pembukuan hak;
- k. Penerbitan sertifikat hak atas tanah;
- l. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan
- m. Pelaporan.

Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, disebutkan tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilaksanakan sesuai objek, subjek, alas hak, dan proses serta pembiayaan kegiatan PTSL.¹⁴

Dalam melakukan pendaftaran tanah tidaklah mudah, maka tidak sembarang orang yang dapat melakukannya, perlu melalui proses-proses administrasi yang telah ditentukan oleh pemerintah sebagai penyelenggara Negara. Pendaftaran tanah merupakan persoalan yang sangat penting dalam UUPA, karena pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti kepemilikan hak atas tanah. Begitu pentingnya persoalan pendaftaran tanah tersebut sehingga UUPA memerintahkan kepada pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah diseluruh Wilayah Indonesia.¹⁵

Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan pelaksanaannya, pemerintah telah

¹⁴ *Ibid.*,

¹⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Nasional, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 536.

membuat suatu program atau kebijakan dalam meningkatkan pelayanan di bidang pertanahan yaitu program legalisasi asset secara terus-menerus dan berkesinambungan melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Program ini dimaksudkan agar seluruh masyarakat baik dari golongan menengah sampai dengan golongan ekonomi rendah dapat memiliki sertipikat hak milik atas tanah dengan tidak ada biaya atau gratis. Program ini diadakan dengan tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah.

Metode Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ini merupakan inovasi pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN untuk percepatan terdaftarnya seluruh bidang tanah di Indonesia. Program tersebut dituangkan dalam Peraturan Menteri No 2 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan Instruksi Presiden No 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang populer dengan istilah sertifikasi tanah ini merupakan wujud pelaksanaan kewajiban Pemerintah untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah masyarakat. Selain itu nantinya masyarakat yang telah mendapatkan sertipikat tanah dapat menjadikan sertipikat tersebut sebagai *finansial inclusion* atau modal pendampingan usaha yang berdaya dan berhasil, guna meningkatkan kesejahteraan hidupnya.

Dalam rangka memberi kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran

Tanah, diberikan penegasan mengenai sejauh mana kekuatan pembuktian sertipikat yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA. Untuk itu diberikan ketentuan bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan di dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam hal perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum di dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan (Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 32 ayat (1) dan (2)).

Program PTSL ini di keluarkan oleh pemerintah dalam rangka pendaftaran tanah, namun sebelum program ini berjalan pemerintah lebih dulu mengeluarkan program PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria) yang merupakan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat dalam rangka percepatan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia.

Program PRONA yang diharapkan mampu menuntaskan masalah tentang pengurusan sertipikat tanah bagi masyarakat, namun dalam pelaksanaannya program PRONA belum dapat melaksanakan pendaftaran tanah secara maksimal. Sehingga pemerintah megelurkan program PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) sebagai program lanjutan dan pengganti program pendaftaran tanah sebelumnya, yang diharapkan mampu menyelesaikan permasalahan pendaftaran tanah.¹⁶

¹⁶ Dian Aries Mujiburohman, *Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*, Bhumi, Jakarta, 2008, hlm. 90.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah,

Pasal 13 ayat 2, 3, dan 4 disebutkan :¹⁷

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

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 nantinya masyarakat yang telah mendapatkan sertipikat dapat menjadikan sertipikat tersebut sebagai modal pendampingan usaha yang berdaya dan berhasil guna bagi peningkatan kesejahteraan hidupnya. PTSL ini akan mempermudah pemerintah daerah untuk melakukan penataan kota. Kami juga memastikan penerima sertipikat tepat sasaran, yakni para nelayan dan petani serta masyarakat lainnya agar mereka dapat memulai peningkatan kualitas hidup yang lebih baik.

Kepala Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru Bapak Memby Untung Pratama menyebutkan pada awal tahun 2022, BPN Kota Pekanbaru mendapatkan target sebanyak 3.000 bidang tanah dengan 13 (tiga belas) kelurahan yang dipilih menjadi lokasi Program PTSL dikarenakan adanya tambahan anggaran dari Kanwil BPN Provinsi Riau. Sedangkan untuk lokasi Program PTSL di Kota Pekanbaru pada tahun

¹⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

2023, mengalami peningkatan yaitu BPN Kota Pekanbaru mendapatkan target sebanyak 6.782 bidang tanah dengan 12 (dua belas) kelurahan yang dipilih menjadi lokasi Program PTSL dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 1.1
Lokasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)
Di Kota Pekanbaru Pada Tahun 2022 - Tahun 2023

No	Tahun 2022	Tahun 2023
1	Kelurahan Maharani	Kelurahan Lembah Damai
2	Kelurahan Tangkerang Utara	Kelurahan Rumbai Bukit
3	Kelurahan Tangkerang Selatan	Kelurahan Agrowisata
4	Kelurahan Meranti Pandak	Kelurahan Umban Sari
5	Kelurahan Sialang Sakti	Kelurahan Palas
6	Kelurahan Bencah Lesung	Kelurahan Sri Meranti
7	Kelurahan Pematang Kapau	Kelurahan Pebatuan
8	Kelurahan Tirta Siak	Kelurahan Bencah Lesung
9	Kelurahan Tangkerang Timur	Kelurahan Meranti Pandak
10	Kelurahan Tangkerang Labuai	Kelurahan Limbungan
11	Kelurahan Sialang Rampai	Kelurahan Lembah Sari
12	Kelurahan Tangkerang Tengah	Kelurahan Tebing Tinggi Okura
13	Kelurahan Buah Karya	
Jumlah	13 Kelurahan	12 Kelurahan

Dari penjelasan tabel di atas, mengenai Program PTSL di Kota Pekanbaru tahun 2022 yaitu dalam prakteknya yang sudah terdaftar baru sekitar 2.300 bidang tanah dari target sebanyak 3.000 bidang tanah dengan 13 (tiga belas) kelurahan, hal ini menyebabkan target yang akan di capai masih belum maksimal. Selain itu, BPN Kota Pekanbaru juga menempatkan sejumlah petugasnya di setiap lokasi program PTSL tersebut guna membantu masyarakat dalam melakukan proses pengukuran namun jumlah Sumber Daya Manusia (SDM) masih kurang. Adapun permasalahan lainnya yang muncul yaitu kendala dari dokumen masyarakat yang kurang lengkap.

Ketertarikan penulis mengangkat judul ini karena Pemerintah masih menemukan tanah di Indonesia yang belum bersertipikat atau tidak memiliki sertipikat. Sertipikat tanah merupakan alat bukti yang kuat terhadap penguasaan tanah oleh masyarakat. Pemerintah tidak membebaskan biaya kepada masyarakat untuk proses pendaftaran tanah, melainkan hanya membebaskan biaya administrasinya saja. Banyak masyarakat umum yang belum mengetahui dan memahami arti pentingnya pendaftaran tanah. Kurangnya kepastian hukum mengenai hak-hak atas kepemilikan tanah masyarakat, disebabkan oleh pendaftaran pembuatan sertipikat tanah yang memerlukan biaya tinggi, berbanding terbalik dengan pendapatan masyarakat yang masih rendah menyebabkan kendala bagi masyarakat ekonomi lemah untuk dapat mensertipikatkan tanahnya, birokrasi yang terkesan berbelit-belit, keterlambatan atau lamanya waktu penerbitan sertipikat dari yang berbulan-bulan hingga ada yang tahunan, serta jarak pusat pelayanan administrasi pertanahan di Kabupaten/Kota yang

jauh membuat masyarakat itu sendiri enggan untuk melegalisasikan tanah yang dimiliki.

Masalah pendaftaran tanah mempunyai akibat dapat mengurangi kepercayaan terhadap alat-alat bukti pemilikan berupa sertifikat hak atas tanah. Informasi melalui media masa atau internet mengenai sertifikat palsu, “aspal”, tumpang tindih atau sertifikat ganda sangat memprihatinkan. Kepastian hukum kepemilikan tanah masih dapat dipermasalahkan, bahkan sampai digugat di pengadilan. Penguasaan tanah masih dibalut dengan kekhawatiran karena sertifikat masih menimbulkan banyak permasalahan hukum. Koordinasi antar sektor semestinya dapat diatur dengan payung hukum yang lebih mengikat dari pada Surat Keputusan Bersama, sehingga dukungan dari *stakeholder* merupakan dukungan yang sistemik, oleh karena sesungguhnya basis data pertanahan dapat digunakan sebagai infrastruktur keagrariaan bagi sektor lain untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahannya. Perlu ada sosialisasi PTSL dalam skala nasional, sehingga mengurangi beban kerja masing-masing Kantor Pertanahan, dengan demikian energi dan sumber daya yang dikeluarkan untuk sosialisasi dapat langsung dimanfaatkan untuk pelaksanaan PTSL.

Pelaksanaan PTSL di Kota Pekanbaru pada prinsipnya tetap diarahkan agar dapat memberikan jaminan kepastian hukum hak atas tanah, sehingga prosedurnya meliputi kegiatan penyiapan (lokasi, panitia dan penyuluhan), dilanjutkan dengan pengumpulan dan pengolahan data fisik dan data yuridis, serta pembukuan dan penerbitan sertifikatnya. Dari uraian tersebut diatas penulis akan menguraikan dalam

tugas akhir yang diberi judul “**Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Memberikan Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Masyarakat (Di Kota Pekanbaru)**”.

B. Perumusan Masalah

Pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana kendala-kendala Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru ?
2. Bagaimana kepastian hukum pembuatan alas hak terhadap hak atas tanah dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) ?
3. Apa saja strategi BPN Kota Pekanbaru dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terhadap kepastian hukum ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala-kendala Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kepastian hukum pembuatan alas hak terhadap hak atas tanah dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

3. Untuk mengetahui dan menganalisis strategi BPN Kota Pekanbaru dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terhadap kepastian hukum.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dalam penelitian ini ada 2 (dua) yaitu : manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1. Manfaat Teoritis :
 - a) Menerapkan teori-teori yang di dapat dalam perkuliahan di Program Magister Kenotariatan Universitas Andalas Padang dan menghubungkannya dalam kenyataan yang ada dalam masyarakat.
 - b) Menambah pengetahuan dan literatur dibidang Kenotariatan yang dapat dijadikan pedoman dalam menjalankan tugas sebagai pejabat umum.
 - c) Sebagai sarana dalam mengembangkan wacana dan pemikiran sebagai mahasiswa dalam bentuk karya ilmiah bagi Program Magister Kenotariatan Universitas Andalas Padang.
2. Manfaat Praktis :
 - a) Menjadi masukan sekaligus kritikan terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap dalam memberikan kepastian hukum hak atas tanah masyarakat di Kota Pekanbaru.

- b) Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan yang di dapat dalam perkuliahan dan membandingkannya dengan praktek di lapangan.
- c) Untuk memenuhi kewajiban peneliti dalam menyelesaikan tugas akhir, untuk mendapatkan gelar Magister Kenotariatan (M.Kn) pada Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.

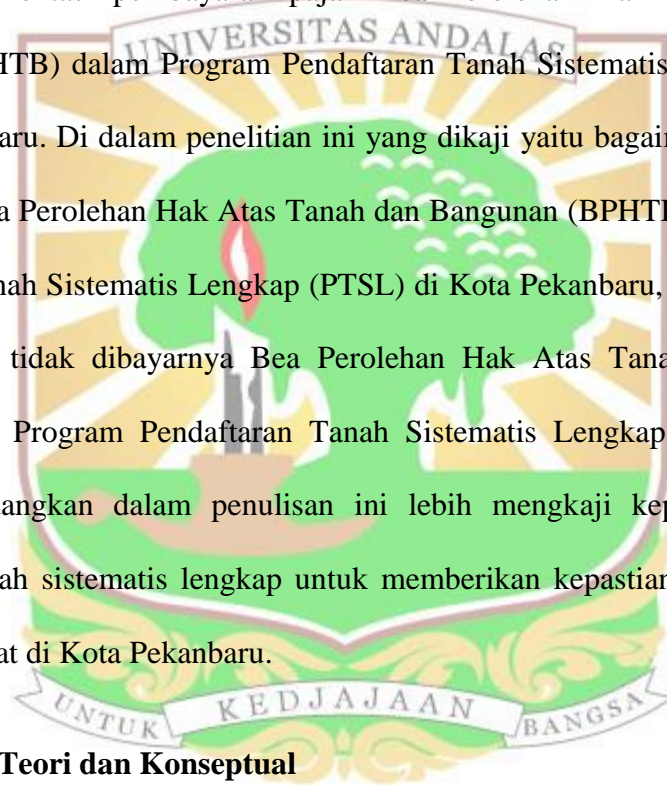
E. Keaslian Penelitian

Dalam penelitian ini yang akan dibahas adalah pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap dalam memberikan kepastian hukum hak atas tanah masyarakat (di Kota Pekanbaru). Adapun yang menjadi rumusan masalah adalah bagaimanakah kendala-kendala Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru, bagaimana kepastian hukum pembuatan alas hak terhadap hak atas tanah dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan apa saja strategi BPN Kota Pekanbaru dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terhadap kepastian hukum.

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang telah dilakukan, diketahui telah ada penelitian tesis terdahulu yaitu Rahmat Riardo, Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang pada Tahun 2018, yang berjudul konversi hak atas tanah ulayat kaum menjadi hak milik melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Solok. Di dalam penelitian ini yang dikaji yaitu bagaimana proses konversi hak atas tanah ulayat kaum menjadi hak milik melalui program PTSL di Kota Solok, bagaimana penentuan subyek pemegang hak

dalam pembuatan sertipikat tanah ulayat kaum dan bagaimana akibat hukum konversi tanah ulayat kaum menjadi hak milik terhadap status ulayat kaum melalui program PTSL.

Penelitian tesis terdahulu lainnya yaitu Bayu Sentosa, Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang pada Tahun 2020, yang berjudul implementasi pembayaran pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan (BPHTB) dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru. Di dalam penelitian ini yang dikaji yaitu bagaimana pelaksanaan pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru, bagaimana akibat hukum apabila tidak dibayarnya Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru, sedangkan dalam penulisan ini lebih mengkaji kepada pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap untuk memberikan kepastian hukum hak atas tanah masyarakat di Kota Pekanbaru.



F. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

a. Teori Kepastian Hukum

Achmad Ali menyebutkan kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum : *Pertama*, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan. *Kedua*,

bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim seperti “kemauan baik”, “kesopanan”. *Ketiga*, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemakaman, disamping juga mudah dijalankan. *Keempat*, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.¹⁸

Teori kepastian hukum dapat digunakan untuk mengetahui dengan tepat aturan apa yang berlaku dan apa yang dikehendaki dari pada hukum itu sendiri. Teori ini sangat menentukan eksistensi hukum sebagai pedoman tingkah laku di dalam masyarakat. Hukum harus memberikan jaminan kepastian tentang aturan hukum.¹⁹

Hans Kelsen menyebutkan hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberative*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.²⁰

¹⁸ Andre Prima Ramanda, *Tanggungjawab Notaris Terhadap Akta Yang Terdegradasi Nilai Pembuktiannya Menjadi Akta Dibawah Tangan*, Tesis, Universitas Andalas, Padang, 2014, hlm. 18.

¹⁹ Muchtar Kusumaatmadja dan Arief B. Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum : Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Buku I*, Alumni, Bandung, 2000, hlm. 49.

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 58.

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summa ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang substantif adalah keadilan.²¹

Utrecht menyebutkan kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran Positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom yang mandiri, karena bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin terwujudnya oleh hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.²²

²¹ Dosminikus Rato, *Filasafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, PT Presindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59.

²² Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 1999, hlm. 23.

Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu : kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Ketiga unsur tersebut harus ada kompromi, harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang. Tetapi dalam praktek tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara proporsional seimbang antara ketiga unsur tersebut. Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Tetapi terlalu menitik beratkan pada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil.

Adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang selalu arogansi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penomoran yang baik dan jelas dalam suatu Undang-Undang dan akan jelas pula penerapannya.

b. Teori Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah Menurut A.P Parlindungan yaitu Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (Bahasa Belanda *Kadaster*) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang

tanah. Kata ini berasal dari Bahasa latin *Capistratum* yang berarti suatu register atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*).²³

Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah *record* pada lahan, nilai dari pada tanah dan pemegang haknya untuk kepentingan perpajakan. *Cadastre* merupakan alat yang tepat dalam memberikan uraian tersebut dan juga sebagai *Cobtinous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.

Penjelasan lebih lanjut mengenai pendaftaran tanah dinyatakan oleh Boedi Harsono bahwa Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda-buktinya dan pemeliharannya.²⁴

Dalam pengertiannya, terdapat kata suatu rangkaian kegiatan menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berurutan menjadi satu kesatuan yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat.

Kata-kata “terus menerus” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus

²³ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 17.

²⁴ Boedi Harsono, *Op., cit*, hlm. 72.

selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

Kata-kata “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah. yang dimaksudkan dengan “wilayah” adalah wilayah kesatuan administrasi pendaftaran yang bisa meliputi seluruh negara, misalnya desa atau kelurahan seperti yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.²⁵

Kata-kata “tanah-tanah tertentu” menunjuk kepada obyek pendaftaran tanah. ada kemungkinan, bahwa yang didaftar hanya sebagian tanah yang dipunyai dengan hak yang ditunjuk. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang semula ditunjuk untuk di daftar adalah hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan yang tercantum dalam Pasal 10, Tetapi kemudian diperluas mengenai juga hak pakai yang diberikan oleh Negara, hak pengelolaan, wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun.²⁶ Penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan oleh Pemerintah. Dalam hal ini, instansi penyelenggaranya ialah Bidang

²⁵ *Ibid.*, hlm. 74.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 75.

Hubungan Hukum Pertanahan (HHP), yang terdapat pada setiap Daerah Kabupaten atau Kota.²⁷

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Dan Kantor Pertanahan, Pasal 13 disebutkan Bidang Hubungan Hukum Pertanahan mempunyai tugas melaksanakan pengoordinasian, pembinaan, dan pelaksanaan penetapan hak tanah dan pemberdayaan hak tanah masyarakat, pendaftaran hak tanah, dan pemeliharaan data hak tanah serta pembinaan PPAT.²⁸

Pasal 14 disebutkan Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Pasal 13, Bidang Hubungan Hukum Pertanahan menyelenggarakan fungsi yaitu :²⁹

- a. Pelaksanaan pemberian penetapan, perpanjangan, dan penetapan kembali hak perseorangan dan badan hukum swasta, serta hak atas ruang dan hak komunal;
- b. Penyiapan bahan pemberian izin dan penetapan hak atas tanah badan sosial/keagamaan serta penegasan sebagai tanah wakaf, tanah bekas milik belanda, dan bekas tanah asing lainnya;
- c. Penyiapan bahan penunjukan badan hukum tertentu yang dapat mempunyai hak milik;
- d. Pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi tanah hak perseorangan dan badan hukum swasta, serta hak atas ruang;
- e. Pelaksanaan pemberdayaan hak atas tanah masyarakat;
- f. Penyiapan kerjasama dengan lembaga pemerintah dan lembaga non pemerintah dalam rangka pemberdayaan hak atas tanah masyarakat;
- g. Pelaksanaan pengembangan dan diseminasi model pemberdayaan hak atas tanah masyarakat;

²⁷ Aartje Tehupeiory, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2012, hlm. 14.

²⁸ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Dan Kantor Pertanahan

²⁹ *Ibid.*,

- h. Pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah, hak atas ruang, hak milik atas satuan rumah susun, hak pengelolaan, hak tanggungan, tanah wakaf, hak atas tanah badan sosial/keagamaan dan pencatatan pembatalan hak serta hapusnya hak;
- i. Pemeliharaan data pendaftaran tanah dan ruang, hak milik atas satuan rumah susun, hak pengelolaan, tanah wakaf, dan pemberian izin peralihan hak, pelepasan hak, perubahan penggunaan dan perubahan pemanfaatan/komoditas, peralihan saham, pengembangan dan pembinaan ppap;
- j. Pelaksanaan dan pengelolaan informasi dan komputerisasi kegiatan pertanahan berbasis data yuridis; dan
- k. Pelaksanaan bimbingan teknis, koordinasi, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang hubungan hukum pertanahan.

Pasal 15 disebutkan Bidang Hubungan Hukum Pertanahan terdiri atas :³⁰

- a. Seksi Penetapan Hak Tanah dan Pemberdayaan Hak Tanah Masyarakat;
- b. Seksi Pendaftaran Hak Tanah;
- c. Seksi Pemeliharaan Data Hak Tanah dan Pembinaan PPAT; dan
- d. Kelompok Jabatan Fungsional.

Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa : “Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”³¹

³⁰ *Ibid.*,

³¹ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Berdasar rumusan pengertian dari pendaftaran tanah dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dapat disebutkan bahwa unsur-unsur dari pendaftaran tanah yaitu :³²

1. Rangkaian kegiatan, bahwa kegiatan yang dilakukan dalam pendaftaran tanah adalah, kegiatan mengumpulkan baik data fisik, maupun data yuridis dari tanah.
2. Oleh pemerintah, bahwa dalam kegiatan pendaftaran tanah ini terdapat instansi khusus yang mempunyai wewenang dan berkompeten, Badan Pertanahan Nasional (BPN).
3. Teratur dan terus menerus, bahwa proses pendaftaran tanah merupakan suatu kegiatan yang didasarkan dari peraturan perundang-undangan, dan kegiatan ini.
4. Dilakukan secara terus-menerus, tidak berhenti sampai dengan seseorang mendapatkan tanda bukti hak. Data tanah, bahwa hasil pertama dari proses pendaftaran tanah adalah, dihasilkannya data fisik dan data yuridis. Data fisik memuat data mengenai tanah, antara lain, lokasi, batas-batas, luas bangunan, serta tanaman yang ada di atasnya. Sedangkan data yuridis memuat data mengenai haknya, antara lain, hak apa, pemegang haknya, dan lain-lain.
5. Wilayah, bisa merupakan wilayah kesatuan administrasi pendaftaran, yang meliputi seluruh wilayah Negara.
6. Tanah-tanah tertentu, berkaitan dengan oyek dari pendaftaran tanah.
7. Tanda bukti, adanya tanda bukti kepemilikan hak yang berupa sertipikat.

Berdasarkan uraian di atas maka diketahui bahwa pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.

³² Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Kegiatan Pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data yang tersedia. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dapat di lakukan melalui dua cara, yaitu secara sistematis dan secara sporadik.

1. Pengertian Pendaftaran Tanah secara Sporadik

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai suatu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.³³

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan dalam Pasal 1 angka 11 definisi Pendaftaran Tanah Secara Sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal, berarti pula seluruh biaya dibebankan kepada pemohon.³⁴

Kegiatan awal pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan atas permohonan pemegang hak yang bersangkutan, diantaranya :

1. Permohonan pengukuran.
2. Permohonan pendaftaran hak baru.

³³ Florianus SP Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertipikat Tanah*, Visi Media, Jakarta, 2007, hlm. 24.

³⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

3. Permohonan pendaftaran hak lama.
4. Permohonan pendaftaran peralihan hak dan lain-lain.

Permohonan pengukuran bidang tanah diajukan untuk keperluan :

1. Persiapan permohonan hak baru.
 2. Pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah.
 3. Pengembalian batas.
 4. Pemetaan batas dalam rangka konsolidasi tanah.
 5. Inventarisasi pemilikan dan penguasaan tanah dalam rangka pengadaan tanah sesuai ketentuan yang berlaku.
 6. Lain-lain keperluan dengan persetujuan pemegang hak.
2. Pengertian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Florianus SP Sangsun menyebutkan pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum di daftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.³⁵ Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri. Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa Pemerintah, maka kegiatan tersebut didasarkan pada suatu rencana kerja yang ditetapkan oleh Menteri.

2. Kerangka Konseptual

³⁵ Florianus SP Sangsun, *Op., cit*, hlm. 23.

Kerangka Konseptual berisikan batasan-batasan tentang terminologi yang terdapat dalam judul dan ruang lingkup penelitian. **“Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Memberikan Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Masyarakat (Di Kota Pekanbaru)”**.

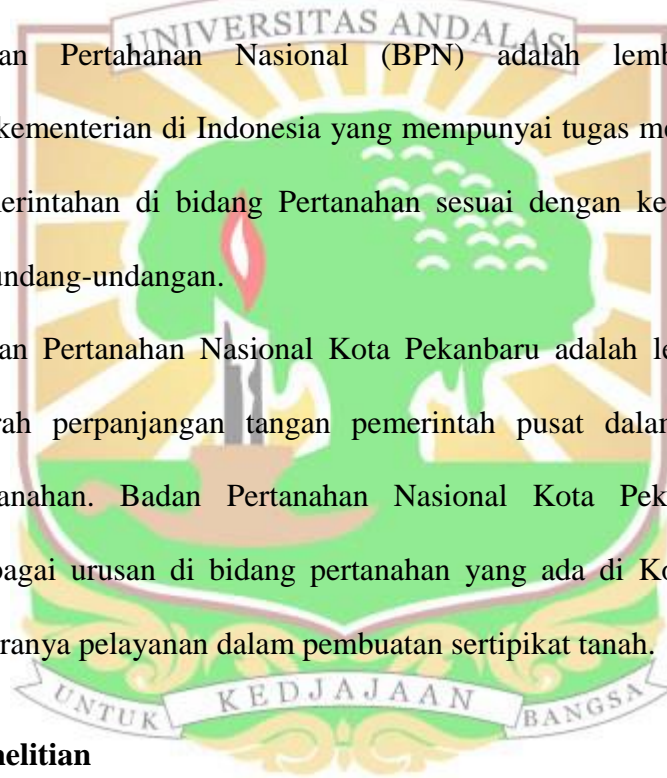
1. Pelaksanaan yaitu dalam hal proses dan cara melaksanakan.³⁶ Dalam hal ini yaitu pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap untuk memberikan kepastian hukum hak atas tanah masyarakat di Kota Pekanbaru.
2. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.³⁷
3. Kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum.

³⁶ Em Zul Fajri dan Ratu Aprilia Senja, *Kamus Bahasa Indonesia*, Difa Publisher, Jakarta, 2004, hlm. 508.

³⁷ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Karena frasa kepastian hukum tidak mampu menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar-benar.³⁸

4. Tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali.³⁹
5. Hak atas tanah adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.⁴⁰
6. Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah nonkementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru adalah lembaga publik di daerah perpanjangan tangan pemerintah pusat dalam urusan bidang pertanahan. Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru melayani berbagai urusan di bidang pertanahan yang ada di Kota Pekanbaru, di antaranya pelayanan dalam pembuatan sertipikat tanah.



G. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

³⁸ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari : Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59.

³⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁴⁰ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Penelitian ini digunakan pendekatan dengan metode yuridis empiris, yaitu suatu penelitian yang menggunakan metode pendekatan terhadap masalah dengan melihat norma-norma hukum yang berlaku kemudian dihubungkan dengan fakta-fakta hukum yang terdapat di lapangan. Sedangkan jenis penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian yang bersifat *deskriptif analitis* yang bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.⁴¹

2. Jenis dan Sumber Data

Secara umum jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari responden (objek penelitian). Dalam Hal ini penulis memperoleh data melalui penelitian lapangan dengan melakukan wawancara kepada responden, diantaranya Korsub Penetapan Hak dan Pendaftaran di Kantor BPN Kota Pekanbaru dan Masyarakat yang mengikuti program sistem Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di BPN Kota Pekanbaru.

b. Data Sekunder

⁴¹ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cet VI, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 25.

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui data yang telah diteliti dan dikumpulkan oleh pihak lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan. Sumber data sekunder berasal dari bahan hukum yang meliputi :

1) Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi individu atau masyarakat yang dapat membantu dalam penelitian yang dilakukan seperti :

- a) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW).
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- d) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Dan Kantor Pertanahan.

e) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

2) Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu dalam menganalisa dan memahami bahan hukum primer seperti :

- a) Hasil penelitian terdahulu.
- b) Teori-teori dan karya tulis dari kalangan hukum lainnya, serta makalah dan artikel yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

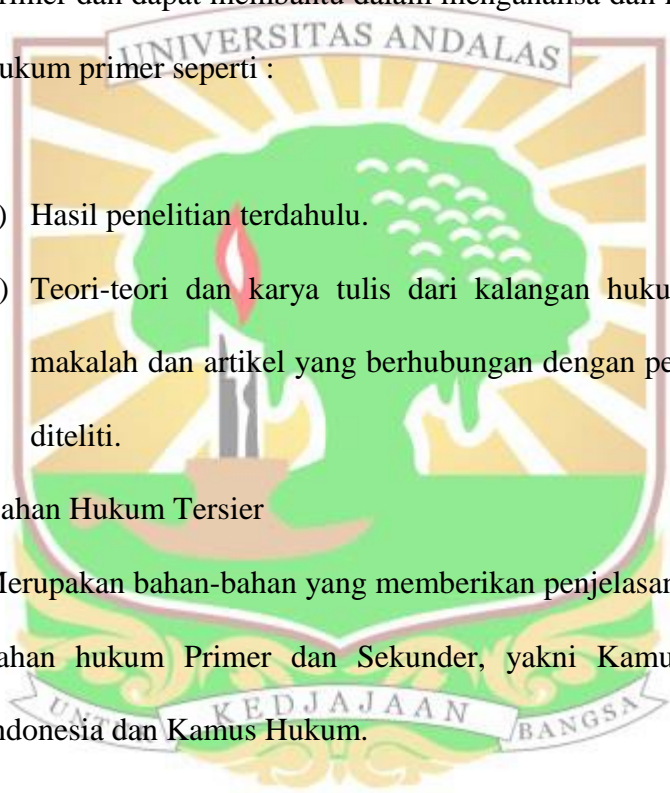
3) Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum Primer dan Sekunder, yakni Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mempermudah pengumpulan data dalam penelitian ini, adapun teknik pengumpulan data dilakukan sebagai berikut :

- a) Wawancara semi terstruktur yaitu metode pengumpulan data yang digunakan untuk mendapatkan keterangan-keterangan secara lisan melalui



tanya jawab secara terstruktur kepada pihak terkait sehubungan dengan penelitian penulis. Adapun sampel dalam penelitian ini adalah Korsub Penetapan Hak dan Pendaftaran di Kantor BPN Kota Pekanbaru dan Masyarakat yang mengikuti program sistem Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di BPN Kota Pekanbaru yang ditetapkan dengan metode *purposive sampling*.

- b) Studi Dokumen yaitu penelitian dengan cara mempelajari kasus-kasus yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Pengolahan Data

Pengolahan data baik data primer yang diperoleh di lapangan maupun data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum dan bahan non hukum yang dimaksud di sini berkaitan erat dengan sistematika penulisan. Meskipun sistematika penulisan dapat berubah tetapi ia sangat membantu dalam pengolahan data yang dikumpulkan. Setiap data yang diperoleh dipilih dan disusun sesuai kategorinya masing-masing dalam metode penelitian. Kemudian data tersebut dimasukkan kedalam map. Map-map dimaksud terbagi kedalam bab-bab dan sub bab untuk mempermudah peneliti mengolahnya.

5. Teknik Analisis Data

Analisis ini merupakan penyusunan terhadap data yang telah diolah untuk mendapat suatu kesimpulan. Dalam penulisan ini, setelah data

terkumpul kemudian dilakukan analisis kualitatif yaitu uraian-uraian yang dilakukan dalam penelitian terhadap data-data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka, tetapi dalam bentuk kalimat yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan, pandangan pakar, pandangan aparat penegak hukum, termasuk pengalaman dalam penelitian.

