

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan aspek yang sangat penting dalam kehidupan manusia, karena kegiatan manusia tidak bisa terlepas dari tanah. Bahkan kebutuhan akan tanah terus meningkat dengan bertambah tingginya jumlah penduduk sementara kuantitas tanah tidak bertambah. Kondisi seperti itu tentu dapat memicu munculnya berbagai konflik dan sengketa pertanahan dimana tanah menjadi objek perebutan, perampasan dan sengketa lainnya. Oleh karena itu diperlukan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Tanah tidak saja sebagai tempat bermukim, tempat untuk bertani, tetapi juga dipakai sebagai jaminan untuk mendapatkan pinjaman bank, untuk keperluan jual beli dan sewa menyewa. Begitu pentingnya kegunaan tanah bagi orang atau badan hukum, menuntut adanya jaminan kepastian hukum atas tanah tersebut. Jadi untuk mencapai kesejahteraan dimana masyarakat dapat secara aman melaksanakan hak dan kewajiban yang diperolehnya sesuai dengan peraturan yang telah memberikan jaminan perlindungan terhadap hak dan kewajiban tersebut.¹

Adapun pengaturan tentang kebijakan pertanahan di Indonesia diatur Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan

¹Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaanya*, Alumni, Cetakan: Satu. Bandung, 1983, hlm. 7.

sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Penjabaran dari Pasal inilah yang kemudian melahirkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Dalam UUPA Pasal 19 ayat (1) tersebut yang berbunyi

“untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960 adalah berdasarkan Hukum Adat yang dengan tegas dapat dilihat pada pasal 5 yang berbunyi:

“Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”

Dalam Pasal 5 UUPA tersebut ditegaskan pula bahwa Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah Hukum Adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, negara dan seterusnya.² Sedangkan mengenai hak ulayat dikemukakan dalam Pasal 3 yang berbunyi:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas

² Boerma Boerhan, Mahjuddin Salim, *Tanah Ulayat Dalam Pembangunan, Fakultas Hukum dan pengetahuan Masyarakat*, Universitas Andalas Padang, 1972, Hlm. 16

persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.

Di daerah Sumatera Barat dikenal adanya Hak Ulayat atas tanah yang juga merupakan tumpuan hak-hak atas tanah atau hubungan orang dengan tanah adalah pada Hak Ulayat, dari hak ulayat akan terjadi bentuk dan macam-macam hak lain pada orang atau badan.³ Dewasa ini semakin banyak persoalan tanah yang timbul di Sumatera Barat tehusus Kota Bukittinggi, banyak ditemui kasus-kasus mengenai tanah, terutama kasus mengenai tanah ulayat, hal ini salah satunya disebabkan karena masih ada bidang tanah adat yang belum disertipikatkan.

Sebagai pelaksanaan dari UUPA dalam hal ketentuan pendaftaran tanah telah daitur melalui Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 10 Tahun 1961) yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997) yang ditetapkan pada tanggal 8 Juli 1997 dan mulai diberlakukan pada tanggal 8 Oktober 1997. Pengaturan lebih rinci dan lengkap tentang ketentuan pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 diatur dalam Peraturan Menteri Agraria / Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PMA/Ka BPN No. 3 Tahun 1997). Dan Peraturan terbaru yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 18 Tahun 2021).

³ Syamsul Bahri, Hukum Agraria Selayang Pandang, Fakultas Hukum Unand, Padang, 1986, Hlm. 26

Pendaftaran diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan PP 24 tahun 1997 pasal 5. Pendaftaran tanah memberikan kepastian hukum bagi para pemegang hak atas tanah juga diatur dalam pasal 6 ayat (1) dan (2) PP 24 tahun 1997.⁴ Berdasarkan Pasal 1 angka (9) PP 24 Tahun 1997 Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah Kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah ini.

Pendaftaran tanah sebagai pelaksanaan Pasal 19 UUPA merupakan salah satu upaya Pemerintah untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Jaminan kepastian hukum tersebut meliputi: jaminan kepastian hukum mengenai orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak (subjek hak atas tanah); jaminan kepastian hukum mengenai letak, batas, dan luas suatu bidang tanah (objek hak atas tanah); dan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanahnya.⁵

Berdasarkan pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, tujuan pendaftaran tanah yaitu:

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

⁴ Urip Santoso, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenamedia Group, Jakarta 2010, hlm. 16.

⁵ A. P. Parlindungan, *Komentar Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1993, hlm. 15.

2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dapat mengadakan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah tersusun.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Sejalan dengan Peraturan Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, menurut Boedi Harsono, tujuan pendaftaran tanah adalah agar dari kegiatan pendaftaran itu dapat diciptakan suatu keadaan dimana:⁶

- a. Orang-orang dan badan hukum yang mempunyai tanah dengan mudah dapat membuktikan bahwa merekalah yang berhak atas tanah itu, hak apa yang dipunyai dan tanah yang manakah yang dihaki. Tujuan ini dicapai dengan memberikan surat tanda bukti hak kepada pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Siapapun yang memerlukan dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang dapat dipercaya mengenai tanah-tanah yang terletak di wilayah pendaftaran yang bersangkutan yang ingin memperoleh kepastian, apakah keterangan yang diberikan oleh calon penjual atau debitur itu benar. Tujuan ini dicapai dengan memberikan sifat terbuka bagi umum pada data yang disimpan.

Dalam hal pendaftaran tanah sebagaimana telah dijelaskan di atas, lebih lanjut dijelaskan bahwa untuk menjamin kepastian hukum bagi

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah, Pembentukan, Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta: 2008, hlm. 472

pemegang hak atas tanah, menurut Peraturan Pemerintah bagi pemegang hak atas tanah yang telah didaftarkan akan diberikan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat. Hal ini sesuai dengan pasal 4 PP Nomor 24 Tahun 1997 yang menyatakan:

“Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah”

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional yang pada tingkat Kabupaten/Kota diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan. Berhubungan dengan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum, maka kepada pihak yang berhak akan diterbitkan sertipikat sebagai bukti haknya. Dalam Pasal 32 ayat (1) dan (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa :

“Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”

Demi meminimalisir sengketa, konflik dan masalah pertanahan serta mendukung tujuan dari pendaftaran tanah yaitu memberi kepastian hukum bagi pemilik tanah. Pemerintah mengeluarkan program guna mempermudah bagi masyarakat dalam hal pengurusan sertipikat hak atas tanah. Sebagaimana diatur dalam Permen ATR/Kepala BPN Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang telah dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun

2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (selanjutnya disebut Permen No 6 Tahun 2018).

Upaya percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sebagaimana dinormakan dalam Pasal 2 ayat (2) bahwa program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Selanjutnya disebut PTSL) bertujuan 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.⁷

Di dalam pelaksanaan PTSL ini Presiden Joko Widodo memerintahkan Kementerian ATR/BPN untuk menargetkan seluruh tanah dapat disertipikatkan dan terdaftar serta terpetakan pada tahun 2025 mendatang. Kepala Kantor Pertanahan bertanggungjawab dalam pelaksanaan kegiatan PTSL dengan mengeluarkan surat keputusan pembentukan satuan tugas (satgas) dari pejabat pengawas pada kantor pertanahan hingga perangkat desa di kantor desa. Salah satu kendala dalam kegiatan PTSL adalah alas hak tanah yang merupakan syarat dalam proses pendaftaran tanah. Berdasarkan pasal 37 PP No 24 Tahun 1997 mengatur bahwa peralihan hak atas tanah dilakukan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Hak Atas Tanah (PPAT).

⁷ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

“peralihan hak atas tanah melalui jual beli, tukar menukar, hibah dan perbuatan hukum pemindahan hak lain kecuali lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Keharusan akta jual beli dibuat oleh PPAT tidak hanya pada hak atas tanah yang telah terdaftar (telah bersertifikat) atau hak milik atas satuan rumah susun, namun juga pada hak atas tanah yang belum terdaftar (belum bersertifikat) di kantor pertanahan kabupaten/kota. Dalam praktiknya, jual beli hak atas tanah ini dibuat dengan akta dibawah tangan oleh para pihak yang disaksikan oleh kepala desa atau kepala kelurahan setempat di atas kertas meterai secukupnya.

Untuk mempercepat pelaksanaan pendaftaran seluruh bidang tanah di Indonesia pada tahun 2016 dikeluarkan Surat Edaran dari Menteri ATR/Ka.BPN Nomor 1756/15.I/IV/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2018 Pasal 22 ayat (2) yang intinya tentang penyederhanaan alas hak untuk pendaftaran tanah.

“Dalam hal bukti kepemilikan tanah masyarakat tidak lengkap atau tidak ada sama sekali maka dapat dilengkapi dan dibuktikan dengan surat pernyataan tertulis tentang pemilikan dan/atau penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik oleh yang bersangkutan.”

Alas hak yang dimiliki oleh masyarakat dapat diganti dengan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SPPFBT) dengan itikad baik oleh pemilik tanah. SPPFBT banyak digunakan dalam PTSL karena dari

segi pelaksanaan sangat memberi kemudahan pada masyarakat. Sebelumnya masyarakat diwajibkan memiliki kelengkapan surat tanah dimana biaya pembuatannya sangat mahal serta waktu pembuatannya cukup lama. Dasar hukum pengganti alas hak menjadi pembuatan SPPFBT dalam pendaftaran tanah dengan program PTSL terdapat pada Pasal 22 Permen ATR/Ka.BPN No. 6 Tahun 2018. Adapun pada Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 pada Pasal 23 ayat (1):

“Untuk keperluan pendaftaran hak: a. hak atas tanah baru dibuktikan dengan: 1) penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah hak pengelolaan; 2) asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik;”

Pasal tersebut menjelaskan bahwa untuk pembuktian hak-hak baru dilaksanakan penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang dengan kata lain yaitu adanya alat bukti kepemilikan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang seperti Camat atau Kepala Desa. Ketersediaan alas hak sebagai syarat pendaftaran tanah untuk PTSL dapat dipangkas dengan melengkapi SPPFBT yang di dalam pembuatannya tanpa melalui proses penetapan hak keperdataannya oleh pejabat yang berwenang.

Pada kantor pertanahan Kota Bukittinggi ketentuan mengenai alas hak tidak hanya SPPFBT, tetapi juga dilengkapi dengan surat tanah lainnya seperti, surat jual beli, surat hibah, surat pernyataan kesepakatan kaum dan surat kepemilikan lainnya. Hal ini karena mayoritas tanah di Sumatera Barat terutama di Kota Bukittinggi merupakan tanah adat yang

kepemilikan tanahnya mayoritas tanah ulayat kaum. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 (Permen 14 Tahun 2024) Tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Pasal 1 angka (4) menyebutkan bahwa :

“Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat atau yang disebut dengan nama lain yang selanjutnya disebut Tanah Ulayat adalah tanah yang berada di wilayah penguasaan masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada dan tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah.”

Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi merupakan unit kerja (Instansi vertikal) Badan Pertanahan Nasional di wilayah kota, yang salah satu tugasnya melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Kewenangan Kantor Pertanahan berada di bawah dan bertanggung-jawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Barat dan dipimpin oleh seorang Kepala Kantor.

Target PTSL Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi pada tahun 2023 sebanyak 2.415 Peta Bidang Tanah (PBT) dan 100 Sertifikat Hak Atas Tanah (SHAT) yang telah selesai dilaksanakan. Kemudian pada tahun 2024 diberikan target sebanyak 500 Sertifikat Hak Atas Tanah (SHAT) yang masih berjalan saat peneliti melakukan penelitian ini. Peneliti menganalisis tanah kaum yang belum bersertifikat di Kota Bukittinggi ada yang diperjualbelikan secara adat dan diadftarkan melalaui program PTSL di Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi. Oleh karena itu penulis tertarik untuk meneliti Pendaftaran Tanah Pertama Kali Melalui Pendafrtan Tanah

Sistematis Lengkap (PTSL) Dengan Alas Hak Jual Beli Secara Adat Di Kota Bukittinggi.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana proses pembuatan jual beli tanah adat di Kota Bukittinggi?
2. Bagaimana proses pendaftaran tanah pertama kali melalui PTSL dengan alas hak jual beli secara adat di Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi?
3. Bagaimana proses pendaftaran tanah pertama kali melalui PTSL dengan alas hak jual beli tanah adat setelah terwujudnya Pemetaan Kota Lengkap di Kota Bukittinggi?

C. Tujuan Penelitian

Mengacu kepada topik penelitian dan permasalahan yang diajukan diatas, maka tujuan yang hendak dicapai pada penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan menganalisa proses pembuatan jual beli tanah adat di Kota Bukittinggi.
2. Untuk mengkaji dan menganalisa proses pendaftaran tanah pertama kali melalui PTSL dengan alas hak jual beli secara adat di Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi.
3. Untuk mengkaji dan menganalisa Proses Pendaftaran Tanah Pertama Kali Melalui PTSL dengan alas hak jual beli tanah adat setelah terwujudnya Pemetaan Kota Lengkap di Kota Bukittinggi.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoretis

Melatih penulis untuk menerapkan ilmu yang penulis dapatkan selama perkuliahan dan menghubungkan dengan data yang penulis dapatkan di lapangan serta untuk meningkatkan kemampuan penulis melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan dalam bentuk.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini dapat berguna bagi kemajuan pengetahuan dibidang ilmu hukum khususnya pendaftaran tanah, dan bermanfaat bagi masyarakat dalam hal proses pendaftaran tanah.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran informasi tentang keaslian penelitian yang akan dilakukan sepanjang pengetahuan penulis belum ditemuinya suatu karya ilmiah yang sesuai dengan judul yang akan diteliti. Adapun yang menulis tentang pendaftaran tanah yang relatif sama dengan yang ingin penulis tulis yaitu :

1. Penelitian yang di lakukan pada tahun 2017 oleh Nova Susanti, S.H., Mahasiswa Program Studi Magister Kenotaritan Fakultas Hukum Universitas Andalas, dengan Judul, “Pendaftaran Tanah Pertama Kali Berdasarkan Jual Beli Dibawah Tangan Di

Kabupaten Padang Pariaman”. Dalam penelitian ini pokok permasalahannya adalah sebagai berikut :⁸

- 1) Bagaimana proses pembuatan jual beli di bawah tangan di Kabupaten Padang Pariaman?
- 2) Bagaimana proses pendaftaran tanah pertama kali berdasarkan jual beli di bawah tangan di Kabupaten Padang Pariaman?
- 3) Bagaimana kedudukan jual beli di bawah tangan dalam proses pendaftaran tanah pertama kali di Kabupaten Padang Pariaman?

2. Merdian Lisa, S.IP, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas, dengan Judul “Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Bukittinggi”. Dalam penelitian ini pokok permasalahannya adalah sebagai berikut :⁹

- 1) Bagaimana proses pelaksanaan kegiatan PTSL di Kota Bukittinggi?
- 2) Bagaimana penyelesaian sengketa pendaftaran tanah dalam pelaksanaan PTSL di Kota Bukittinggi?

Berdasarkan penelitian yang di lakukan oleh peneliti sebelumnya yang mengambil pokok proses jual beli dibawah tangan dan proses pelaksanaan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap,

⁸Nova Susanti, S.H, yang berjudul “*Pendaftaran Tanah Pertama Kali Berdasarkan Jual Beli Dibawah Tangan Di Kabupaten Padang Pariaman*”, Tesis, Universitas Andalas, Fakultas Hukum, 2017, hlm. 17.

⁹ Merdian Lisa, S.IP yang berjudul “*Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Bukittinggi*” Tesis, Universitas Andalas, Fakultas Hukum, 2022, hlm. 11.

sedangkan penelitian penulis membahas mengenai pendaftaran tanah pertama kali dengan alas hak jual beli tanah adat di Kota Bukittinggi dan proses pendaftarannya jika dilakukan melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Bukittinggi yang mayoritas status tanahnya tanah adat.

F. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Istilah teori berasal dari Bahasa Inggris, yaitu *theory*, dalam Bahasa Belanda disebut dengan *thorie*. Para ahli tidak mempunyai pandangan yang sama dalam memberikan pengertian atau hakikat teori. Ada ahli yang menjelaskan bahwa teori sama dengan fenomena dan ada juga yang menjelaskan bahwa teori merupakan proses atau produk atau aktivitas, serta ada juga yang menjelaskan bahwa teori merupakan suatu sistem.¹⁰ Teori yang digunakan dalam karya ilmiah ini adalah teori hukum yang terbagi atas Teori Kepastian Hukum dan Teori Perlindungan Hukum.

a. Teori Kepastian Hukum

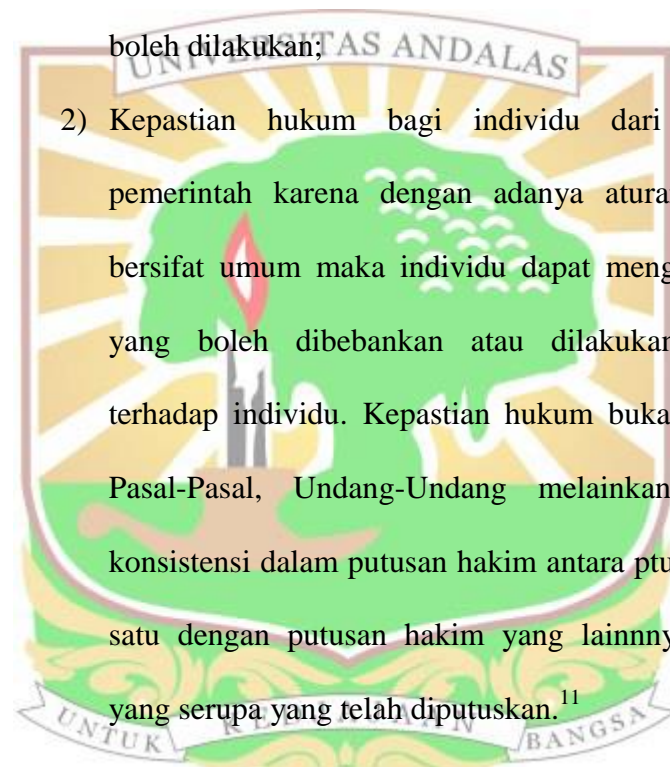
Kepastian hukum secara normative adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas berarti tidak menimbulkan keraguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau

¹⁰ Salim HS, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 7.

menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Teori kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu:

1) Adanya aturan yang bersifat umum yang membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan;

2) Kepastian hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum maka individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa Pasal-Pasal, Undang-Undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim yang lainnnya, untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.¹¹



Menurut Utrecht, 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

¹¹ Peter Mahmd Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Kedua Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 158.

bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.¹²

Ajaran tentang kepastian hukum berasal dari ajaran yuridis dogmatik yang didasarkan pada aliran positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, karena bagi penganut pemikiran ini hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Menurut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan 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.¹³

Kepastian hukum secara normative adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas berarti tidak menimbulkan keraguan (multi tafsir) dan logis, jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.

¹² Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal 23

¹³ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83.

b. Teori perlindungan Hukum

Philipus M. Hadjon membedakan perlindungan hukum bagi rakyat dalam 2 (dua) macam yaitu:¹⁴

1. Perlindungan hukum represif artinya ketentuan hukum dapat dihadirkan sebagai upaya pencegahan terhadap tindakan pelanggaran hukum. Upaya ini diimplementasikan dengan membentuk aturan hukum yang bersifat normatif ;

2. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi. Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa termasuk penanganannya di lembaga peradilan

Menurut teori konvensional, tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan (*rechtsgerechtigheid*), kemanfaatan (*rechtsutiliteit*) dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*). Menurut Satjipto Raharjo, "Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut". Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur dalam arti ditentukan keluasan dan kedalamannya. Kekuasaan yang demikian itulah yang disebut hak. Tetapi di setiap kekuasaan dalam masyarakat bisa

¹⁴ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 1.

disebut sebagai hak, melainkan kekuasaan tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu pada seseorang.¹⁵

Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia. Ada pula menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.

Pada dasarnya terdapat hubungan antara subjek hukum dengan objek yang dilindungi oleh hukum yang dapat menimbulkan adanya hak dan kewajiban dari masing-masing pihak. Hak dan kewajiban di dalam hubungan hukum tersebut harus mendapatkan perlindungan oleh hukum, sehingga anggota masyarakat merasa aman dalam melaksanakannya. Hal ini menunjukkan bahwa arti dari perlindungan hukum itu sendiri adalah pemberian kepastian atau jaminan bahwa seseorang yang melakukan hak dan kewajiban telah dilindungi oleh hukum.

¹⁵ Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 53.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang ingin atau yang akan di teliti.¹⁶ Merujuk pada judul penelitian yang penulis lakukan maka dalam kerangka konseptual akan di jelaskan sebagai berikut:

a. Pendaftaran Tanah

Pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 diuraikan secara jelas definisi pendaftaran tanah yaitu 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 rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Pendaftaran tanah di Indonesia menerapkan sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif atau dengan kata lain bahwa sistem pendaftaran tanah yang ada di Indonesia bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan.

b. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Pendaftaran tanah dilaksanakan melalui dua cara, yaitu pertama secara sistematis (serentak), yang meliputi wilayah satu

¹⁶ Soerjano Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. Ket-3 UI Press, Jakarta, 1976, hlm. 132.

desa atau kelurahan atau sebagiannya yang terutama dilakukan atas prakarsa pemerintah dan secara sporadik (individual), yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau serentak (massal). Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan program dari BPN untuk pendaftaran pembuatan sertifikat tanah bagi masyarakat atau familiar bagi masyarakat dengan sebutan sertifikat masal.

c. Surat Jual Beli Tanah Adat

Jual beli tanah dalam hukum adat dan UUPA mempunyai pengertian yang sama, berdasarkan UUPA Pasal 5 maka pengertian jual beli tanah hak milik menurut UUPA tidak lain adalah pengertian jual beli menurut hukum adat. Menurut hukum adat jual beli tanah adalah suatu pemindahan hak atas tanah yang bersifat terang dan tunai, terang berarti perbuatan pemindahan hak tersebut harus dilakukan di hadapan kepala adat, yang berperan sebagai pejabat yang menanggung keteraturan dan sahnya perbuatan pemindahan hak tersebut, sehingga perbuatan tersebut diketahui oleh umum. Tunai maksudnya, bahwa perbuatan pemindahan hak dan pembayaran harganya dilakukan secara serentak. Oleh karena itu, maka tunai mungkin harga dibayar secara kontan, atau dibayar sebagian (tunai dianggap tunai). Dalam hal pembeli tidak membayar sisanya, maka penjual tidak dapat menuntut atas dasar

terjadinya jual beli tanah, akan tetapi atas dasar hukum utang piutang.

d. Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas untuk melaksanakan hal dalam bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tugas dari Badan Pertanahan Nasional adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanahan baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, penetapan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden. Kantor Pertanahan adalah unit kerja (Instansi vertikal) Badan Pertanahan Nasional di wilayah Kota, yang salah satu tugasnya melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Kewenangan Kantor Pertanahan berada di bawah dan bertanggung-jawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan dipimpin oleh seorang Kepala Kantor.

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan jenis penelitian

Pendekatan penelitian ini menggunakan 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.

Pendekatan yuridis (hukum dilihat sebagai norma atau *das sollen*), karena dalam membahas permasalahan penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum (baik hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis atau baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder).

Pendekatan empiris (hukum sebagai kenyataan sosial, kultural atau *das sein*), karena dalam penelitian ini digunakan data primer yang diperoleh dari lapangan. Jadi, pendekatan yuridis empiris dalam penelitian ini maksudnya adalah bahwa dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan yaitu tentang pelaksanaan PTSL dengan alas hak jual beli adat di Kota Bukittinggi. Pendekatan masalah secara yuridis empiris ini dilakukan dengan meninjau secara langsung terkait rumusan masalah yang akan diteliti oleh penulis dengan cara melakukan wawancara kepada instansi terkait mengenai rumusan masalah penelitian terkhusus di wilayah hukum Kota Bukittinggi

Sedangkan jenis penelitian ini bersifat deskriptif 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.¹⁷ Dalam hal ini penulis memberikan gambaran tentang Pendaftaran Tanah Pertama Kali Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Dengan Alas Hak Jual Beli Secara Adat Di Kota Bukittinggi.

2. Jenis dan Sumber Data

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari responden (objek penelitian). Dalam penelitian ini penulis memperoleh data dengan cara melakukan wawancara di Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi terhadap pihak terkait yaitu Kepala Seksi Penetapan dan Pendaftaran Tanah dan Kepala Kantor Pertanahan dan wawancara dengan Lurah Parit Antang.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan 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 :

¹⁷ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cet VI, Raja Grafindo Persada, 2012, Jakarta, hlm. 25.

1) Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi individu atau masyarakat yang dapat membantu dalam penelitian yang sedang dilakukan yaitu :

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

e) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

f) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

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



- h) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023 Tentang Tanah Ulayat.
- i) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu 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

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder, yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

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

a) Studi Kepustakaan

Penelitian melalui studi kepustakaan ini berasal dari buku-buku, literatur, dan bahan bacaan penulis.

1. Perpustakaan Umum Kota Bukittinggi;
2. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas;
3. Buku-buku hukum koleksi pribadi;
4. Jurnal Hukum atau e-jurnal; dan
5. Situs-situs hukum di internet

b) Wawancara semi terstruktur yaitu metode pengumpulan data yang digunakan untuk mendapatkan keterangan-keterangan secara lisan melalui tanya jawab secara terstruktur kepada pihak terkait. Adapun informan dalam penelitian ini yaitu Kepala Seksi Pendaftaran Hak Tanah dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi serta Lurah Kelurahan Parit Antang.

4. Pengolahan Data dan Analisis Data

a) Pengolahan Data

Pengolahan data merupakan kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data sehingga siap untuk dianalisis.¹⁸ Pengolahan data dilakukan setelah data penelitian telah diperoleh. Setelah itu data yang telah diperiksa dan diteliti, disusun, dan ditempatkan pada tiap-tiap pokok bahasan secara

¹⁸ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hal

sistematis. Dalam hal ini peneliti menggunakan cara editing dalam pengolahan datanya

b) Analisis Data

Setelah data yang diperoleh lengkap dan dikumpulkan, maka tahap selanjutnya adalah analisis data, mempelajari dan meneliti sebagai suatu yang utuh, sehingga data tersebut nanti dapat menjawab rumusan masalah yang penulis buat. Analisis dilakukan melalui metode deskriptif kualitatif yaitu uraian-uraian yang dilakukan terhadap data-data yang terkumpul dalam bentuk kalimat yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah merupakan hal yang sangat penting demi menjamin kepastian hukum dalam bagi pemilik hak atas suatu tanah, sebagaimana diamanatkan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 19 ayat (1)

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini 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

Ketentuan lebih lanjut terkait dengan pelaksanaan pendaftaran tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PP24/1997) sebagaimana telah diubah dalam Peraturan pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021). Pasal 1 Angka 9 PP 18/2021 memberikan definisi terkait pendaftaran tanah sebagai berikut:¹⁹

¹⁹ Pasal 1 Peraturan pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 *Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah*.

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

Menurut A.P.Parlindungan, pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadestre* (bahasa Belanda kadaster) suatu istilah teknis untuk *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau nilai-nilai alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa latin “*Capistratum*” yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah *record* pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadastre* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari uraian tersebut dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.²⁰

Boedi Harsono merumuskan pengertian 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,

²⁰ A.P.Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan PP.No24/1997dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah PP. 37 Tahun 1998)*, Cetakan Pertama, CV.Mandar Maju, 1999, hlm. 18-19.

penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.²¹

Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut dapat diuraikan unsur-unsurnya, yaitu:

a. Adanya serangkaian kegiatan

Menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang berkaitan satu dengan yang lain, berurutan menjadi kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data. Data dalam pendaftaran tanah ada dua yaitu data fisik dan yuridis. Data fisik adalah data keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah sedangkan data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah, pemegang hak, serta beban lain yang membebaninya.²²

b. Dilakukan oleh Pemerintah

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan. Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan

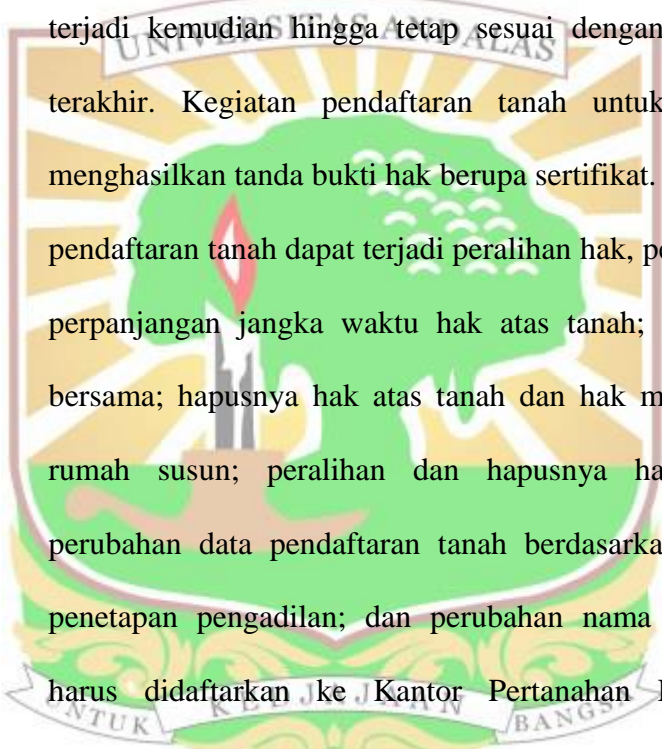
²¹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Cetakan Kesebelas Djembatan, Jakarta, 2007, hlm.72.

²² Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana Prenamedia Grup, 2010, hlm. 14.

Nasional (BPN), sedangkan pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.²³

c. Secara terus-menerus, berkesinambungan.

Kata-kata “terus-menerus, berkesinambungan” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan yang



terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak berupa sertifikat. Dalam kegiatan pendaftaran tanah dapat terjadi peralihan hak, pembebanan hak, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah; pembagian hak bersama; hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun; peralihan dan hapusnya hak tanggungan; perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan; dan perubahan nama pemegang hak harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.²⁴

d. Secara teratur.

Kata "teratur" menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam

²³ *Ibid*

²⁴ *Ibid*

hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.

e. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun.

Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan dan tanah negara.²⁵

f. Pemberian surat tanda bukti hak.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menggunakan surat tanda bukti hak berupa sertifikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertifikat hak milik atas satuan rumah susun. Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam UUPA pasal 19 ayat (2) huruf c untuk hak atas tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.²⁶

g. Hak-hak Tertentu Yang Membebaninya

Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah yang dibebani dengan hak yang lain, misalnya Hak Milik, HGU, HGB, Hak Pakai, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dijadikan jaminan Utang dengan dibebani Hak Tanggungan, atau Hak Milik atas tanah yang dibebani dengan

²⁵ *Ibid*, hlm. 16.

²⁶ *ibid*

Hak tanggungan, atau hak milik atas tanah dibebani dengan HGB dan Hak Pakai.²⁷

2. Dasar hukum pendaftaran tanah

Adapun dasar hukum pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia adalah Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960, yang dikenal dengan UUPA, merupakan pelaksanaan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Pasal 19 ayat (1) berbunyi:

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

UUPA merupakan landasan bagi pembaharuan hukum agraria guna memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat, sehingga dapat dicegah adanya sengketa tanah. Sebelum berlakunya UUPA, hanya bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum barat, misalnya hak eigendom, hak erpacht, hak opstal, dilakukan pendaftaran tanah yang tujuannya untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan kepada pemegangnya diberikan tanda bukti dengan suatu akta yang dibuat oleh pejabat balik nama.²⁸

Ketentuan lebih lanjut pendaftaran tanah menurut Pasal 19 Ayat (1) UUPA diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang diundangkan pertama adalah Peraturan Pemerintah (PP) No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah,

²⁷ *Ibid*

²⁸ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm.112.

Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1961 No. 28 - Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) No. 2171. Kemudian Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku lagi dengan disahkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, LNRI Tahun 1997 No. 59-TLNRI No.3696.

Tidak berlakunya lagi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dinyatakan dalam Pasal 65 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini maka Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (LNRI Tahun 1961 No. 28, TLNRI No. 2171) dinyatakan tidak berlaku lagi. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 disahkan pada tanggal 8 Juli 1997 namun baru berlaku secara efektif mulai tanggal 8 Oktober 1997 sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 66. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 terdiri atas sepuluh bab dan 66 Pasal.²⁹

Sebenarnya peraturan pelaksanaan dari PP No. 10 Tahun 1961 tidak sepenuhnya digantikan dengan PP No. 24 Tahun 1997. Terbukti pada Pasal 64 PP No. 24 Tahun 1997 mengenai ketentuan peralihan yang menyebutkan bahwa:

1. Dengan Peraturan Pemerintah ini, semua peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah ada masih

²⁹ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 280

tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau diubah atau diganti berdasarkan Peraturan Pemerintah ini.

2. Hak-hak yang didaftar serta hal-hal lain yang dihasilkan dalam kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tetap sah sebagai hasil pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah ini.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tersebut merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechtscadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa Buku Tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.³⁰

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan menentukan, bukan hanya sekedar sebagai pelaksanaan ketentuan pasal 19 UUPA, tetapi lebih dari itu Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menjadi tulang punggung yang mendukung berjalannya administrasi peraturan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan dan Hukum Pertanahan di Indonesia.³¹

³⁰ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 81

³¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, cetakan 6, Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 281.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No.18 Tahun 2021) dan dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan tersebut.

Dengan berlakunya PP No.18 Tahun 2021 mencabut ketentuan dalam Pasal 26 ayat (1) dan ketentuan Pasal 45 ayat (1) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696), tentang jangka waktu pengumuman Pendaftaran Tanah secara sistematis dan Pendaftaran Tanah secara sporadis.

3. Asas dan Tujuan pendaftaran tanah

Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa asas-asas pendaftaran tanah yaitu:

a. **Asas Sederhana**

Asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah

b. **Asas Aman**

Asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga

hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

c. Asas Terjangkau

Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

d. Asas Mutakhir

Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata dilapangan.

e. Asas Terbuka

Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Pendaftaran tanah merupakan prasyarat dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditunjukan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertifikat tanah, sebagai instrument untuk penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta sebagai instrument pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah.³²

Tujuan Pendaftaran Tanah menurut Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria dan ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Kepastian hukum yang dapat dijamin meliputi kepastian mengenai letak batas dan luas tanah, status tanah dan orang yang berhak atas tanah dan pemberian surat berupa sertipikat.³³

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah sebagai berikut:

³² Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika Cetakan Kedua, Jakarta, 2012, hlm.59

³³ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.114.

- a. Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sebidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dapat dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Yaitu program pemerintah di bidang tanah yang dikenal dengan Catur Tertib Pertanahan yaitu, tertib hukum pertanahan, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan tanah dan kelestarian lingkungan hidup.³⁴

Tetapi penjelasan tentang tujuan pendaftaran tanah yang termuat dalam PP 24 Tahun 1997 pasal 3 tersebut juga diberi penjelasan tentang maksud dari tujuan pendaftaran tanah yang termuat dalam pasal 4 PP 24 Tahun 1997 yang berisi ;

- a. Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada

³⁴ Urip Santoso, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan Ketiga Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm.18.

pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah

- b. Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana di-maksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.
- c. Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana di-maksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.³⁵

4. Sistem Pendaftaran Tanah

Menurut Boedi Harsono, ada 2 (dua) macam sistem pendaftaran tanah yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Sistem pendaftaran mana yang digunakan dalam pendaftaran tanah menentukan apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti-bukti haknya :³⁶

- a. Sistem pendaftaran akta Dalam sistem pendaftaran akta, akta-akta itulah yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT). dalam sistem pendaftaran akta PPT bersifat

³⁵ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Palu, 2006, hlm. 165.

³⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan pelaksanaannya)*, Jilid I Hukum Tanah Nasional Djembatan, Jakarta, 2013, hlm. 76.

pasif. Ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.

- b. Sistem pendaftaran hak Dalam sistem pendaftaran hak, setiap penciptaan hak baru, dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian, juga harus dibuktikan dengan suatu akta, tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahan kemudian. Akta merupakan sumber datanya.

Adapun sistem pendaftaran yang digunakan dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), hal ini tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar.

Dalam soal pendaftaran tanah dikenal beberapa macam sistem publikasi dalam pendaftaran tanah dianut oleh banyak negara yang telah menyelenggarakan pendaftaran tanah, beberapa sistem itu dibahas dalam uraian berikut:³⁷

- a) Sistem Positif

Sistem Positif dalam pendaftaran tanah menyatakan bahwa apa yang tercantum dalam buku tanah dan surat bukti

³⁷ Sri Sayekti, *Hukum Agraria Nasional*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2000, hlm 53-55.

hak yang dikeluarkan merupakan alat bukti mutlak. Jika pihak ketiga bertindak berdasarkan bukti-bukti tersebut, maka dia mendapatkan perlindungan mutlak walaupun kemudian hari ternyata bahwa keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Oleh karena itu pelaksana pendaftaran tanah berperan aktif menyelidik dengan teliti apakah hak atas tanah dapat didaftar untuk nama seseorang. Sistem Positif punya beberapa kelebihan seperti ini:

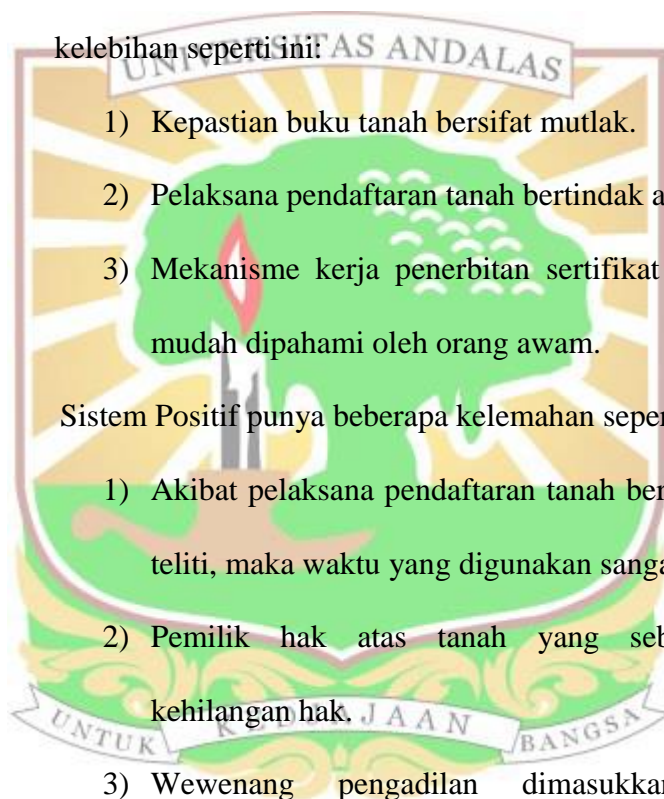
- 1) Kepastian buku tanah bersifat mutlak.
- 2) Pelaksana pendaftaran tanah bertindak aktif dan teliti.
- 3) Mekanisme kerja penerbitan sertifikat hak atas tanah mudah dipahami oleh orang awam.

Sistem Positif punya beberapa kelemahan seperti ini:

- 1) Akibat pelaksana pendaftaran tanah bertindak aktif dan teliti, maka waktu yang digunakan sangat lama.
- 2) Pemilik hak atas tanah yang sebenarnya, akan kehilangan hak.
- 3) Wewenang pengadilan dimasukkan ke dalam wewenang administratif karena penerbitan sertifikat tidak dapat diganggu gugat.

b) Sistem Negatif

Menurut Sistem Negatif, sertifikat hak atas tanah yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak yang kuat, artinya semua keterangan yang terdapat dalam sertifikat mempunyai



kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat bukti lain. Bila kemudian hari ternyata keterangan dalam sertifikat itu tidak benar maka berdasarkan Keputusan Pengadilan Negeri yang sudah memperoleh kekuatan hukum tetap. Sertifikat tersebut dapat diadakan perubahan seperlunya. Menurut sistem negatif peralihan hak atas tanah berdasarkan

asas *nemo plus iuris*, yakni melindungi pemegang hak yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh pemegang hak yang sebenarnya.

Ciri pokok sistem negatif adalah bahwa pendaftaran hak atas tanah tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah jika nama yang terdaftar bukan pemilik yang sebenarnya. Ciri pokok lainnya adalah pejabat balik nama tanah yang berperan pasif, artinya tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran surat-surat yang diserahkan kepadanya. Kebaikan sistem negatif adalah perlindungan hukum diberikan kepada pemegang hak yang sejati, sedangkan kelemahannya adalah sebagai berikut:

- 1) Peran pasif pejabat balik nama tanah menyebabkan tumpang tindih sertifikat tanah.
- 2) Mekanisme kerja penerbitan sertifikat hak atas tanah kurang dipahami oleh masyarakat awam.

5. Macam-macam Pendaftaran Tanah

Pelaksanaan mendaftarkan tanah terbagi menjadi dua macam antara lain kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran bidang tanah.

1) Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali

Kegiatan mendaftarkan tanahnya untuk pertama kali merupakan rangkaian praktik mendaftarkan tanah dalam

rangka pertama kali yang melibatkan bidang tanah dari semulanya belum terdaftar menurut PP No. 10 Tahun 1961 dan

PP No. 24 Tahun 1997. Berdasarkan Pasal 1 angka (9) PP 24

Tahun 1997 Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah

Kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek

tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah

Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau

Peraturan Pemerintah ini. Kegiatan Pendaftaran tanah untuk

pertama kali sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 12 ayat

(1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang

Pendaftaran Tanah meliputi :

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik ;
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya ;
- c. Penerbitan sertifikat ;
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis ;
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.
- f. dan Pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan melalui 2 cara yaitu:³⁸

a. Pendaftaran tanah secara sistematis (Pasal 1 Angka 10 PP Nomor 24 Tahun 1997), Pendaftaran tanah secara sistematis adalah pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

b. Pendaftaran tanah secara sporadik (Pasal 1 Angka 11 PP Nomor 24 Tahun 1997), 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.

Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa BPN yang didasarkan pada rencana kerja jangka panjang dan rencana tahunan yang dilakukan secara berkesinambungan. Pelaksanaannya dilakukan di wilayah yang telah ditunjuk oleh Menteri Agraria/Kepala BPN.³⁹ Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas

³⁸ Urip Santoso, 2017, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, hlm. 306.

³⁹ Sahnan, 2016, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm. 113

permintaan yang berkepentingan yaitu pihak yang berhak atas objek tanah yang bersangkutan.⁴⁰

2) Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah

Pasal 1 Angka 12 PP Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa :

“kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian”.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pemeliharaan data pendaftaran dilakukan apabila terjadi perubahan data fisik atau data yuridis dari obyek pendaftaran tanah yang pernah didaftarkan. Perubahan-perubahan yang didaftarkan apabila terjadi pemindahan hak, lelang, pewarisan, penolakan peralihan hak, pembebanan hak, dan perubahan data.⁴¹

B. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah Pertama Kali Sistematis Lengkap (PTSL)

Pendaftaran tanah yang ada di Indonesia selain diatur dalam pasal 19 UUPA juga diatur dalam PP 24 tahun 1997. Pendaftaran diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan PP 24 tahun 1997 pasal 5. Pendaftaran tanah memberikan kepastian hukum bagi

⁴⁰ *Ibid*

⁴¹ I Ketut Oka Setiawan, 2020, *Hukum Agraria*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, hlm. 186-187.

para pemegang hak atas tanah juga diatur dalam pasal 6 ayat (1) dan (2) PP 24 tahun 1997.⁴²

Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, pemerintah tidak mampu membebaskan seluruh biaya pendaftaran tanah yang menjadi kewajiban bagi pemohon pendaftaran tanah, disebabkan oleh keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah. Pemerintah hanya memberikan subsidi biaya pendaftaran tanah kepada pemohon pendaftaran tanah. Contoh pendaftaran tanah yang biayanya di subsidi oleh pemerintah adalah proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) dan PTSL.

Pemerintah memberikan suatu program pendaftaran tanah kepada masyarakat yang didasarkan pada sembilan program program kerja, yang lebih dikenal dengan nawa cita. Sebagai wujud dari salah satu butir dari program nawa cita tersebut pemerintah memberikan program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) yang bertujuan, untuk mendorong pelaksanaan *landreform*.⁴³ Adapun latar belakang diadakannya program PTSL ini karena Pemerintah masih menemukan banyak sekali tanah di Indonesia yang belum bersertifikat atau tidak memiliki sertifikat.⁴⁴

PTSL diawali dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional (Perkaban) Nomor

⁴² Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenamedia Grup, 2010, hlm. 16.

⁴³ Ahmat Riardo, *Konversi Hak Atas Tanah Ulayat Kaum Menjadi Hak Milik Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Solok*, *Soumatera Law Review*, Vol. 2, No. 2, 2019, hlm. 195

⁴⁴ Joshua Melvin Arung La'bi, et.all, *Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Terhadap Tanah Tongkonan, Supremasi: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Ilmu-ilmu Sosial, Hukum, & Pengajarannya*, Volume XVI Nomor 1, April 2021, hlm.120

35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan PTSL, yang mencabut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 28 Tahun 2016 Tentang Percepatan Program Operasi Nasional Agraria melalui Pendaftaran Tanah Sistematis yang dimana Program Operasi Nasional Agraria kurang bisa memenuhi kebutuhan masyarakat saat ini, untuk itu diperlukan percepatan lagi dalam memberikan kepastian hukum terhadap penegasan hak atas tanah dalam waktu cepat.⁴⁵

Selanjutnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan PTSL telah beberapa kali mengalami perubahan, terbaru dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Kantor Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan PTSL. Peraturan tersebut di atas diubah kembali menjadi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 (Permen ATR/BPN No 6/2018).

Menurut Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). PTSL adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah

⁴⁵ Rahmat Riardo, *Loc. Cit.*

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.

Pelaksanaan program pendaftaran tanah secara sistematis bertujuan 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. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dilaksanakan untuk seluruh objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Objek PTSL meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah.⁴⁶

Melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan salah satu langkah operasional yang melakukan pendaftaran tanah secara sistematis, yaitu dengan mendaftarkan semua bidang tanah di suatu wilayah desa atau sebagiannya. Pendaftaran tanah dengan cara ini dianggap dapat memberi hasil yang lebih besar dalam waktu yang relatif lebih singkat, karena pengumpulan data pendaftaran tanahnya dilakukan serentak mengenai

⁴⁶ *Ibid.* hlm. 196.

semua bidang tanah yang ada dalam suatu desa/kelurahan dan masyarakat luas mengetahui diadakannya pendaftaran tanah, sehingga keberatan-keberatan yang ada dapat segera diketahui pula.

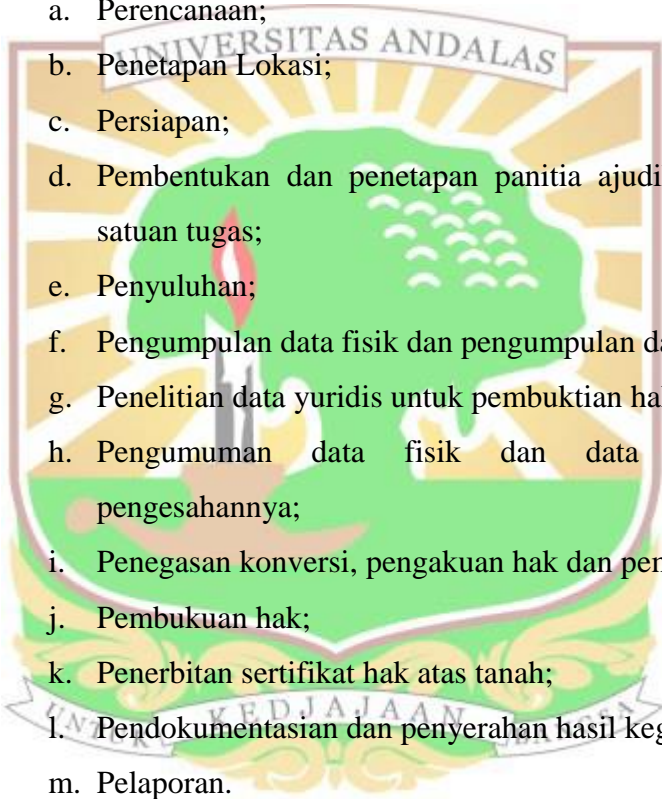
Selain itu cara pendaftaran tanah sistematis juga menghasilkan peta pendaftaran tanah yang memuat peta bidang-bidang tanah yang didaftar secara terkonsolidasi dan terhubung dengan titik ikat tertentu, sehingga di kemudian hari dapat dilakukan rekonstruksi batas dengan mudah. Dengan demikian dapat dihindarkan adanya sengketa mengenai batas bidang tanah yang sampai sekarang masih sering terjadi. Tertib administrasi pertanahan berarti diatur data-data setiap bidang tanah dicatat dan diketahui dengan mudah, baik mengenai riwayat, kepemilikan, subjek haknya, keadaan fisik serta ketertiban prosedur dalam setiap urusan yang menyangkut tanah. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2018 berusaha memberikan kepastian hukum.⁴⁷

Obyek Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah, yang meliputi bidang tanah

⁴⁷ Maulida Soraya Ulfah dan Denny Suwondo, *Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptl) Di Kabupaten Demak Implementation Of Complete Systematic Land Registration (PTSL) In Demak District*, Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, hlm. 85

yang sudah ada tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan PTSL.⁴⁸

Sesuai dengan Ketentuan Pasal 4 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 pelaksanaan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dilakukan dengan tahapan:

- 
- The logo of Universitas Andalas is a shield-shaped emblem. At the top, a banner reads 'UNIVERSITAS ANDALAS'. The central part of the shield features a green landscape with a tree and a sun with rays. Below the landscape, there is a banner with the text 'KEDJAJAAN'. The list of steps is overlaid on the right side of the logo.
- a. Perencanaan;
 - b. Penetapan Lokasi;
 - c. Persiapan;
 - d. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;
 - e. Penyuluhan;
 - f. Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;
 - g. Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;
 - h. Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya;
 - i. Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
 - j. Pembukuan hak;
 - k. Penerbitan sertifikat hak atas tanah;
 - l. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan
 - m. Pelaporan.

C. Tinjauan Umum Tentang Jual Beli Tanah

1. Pengertian Jual Beli Secara Umum

Pengertian jual beli menurut KUHPerdara pasal 1457 adalah suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya

⁴⁸ Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 *Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*.

untuk menyerahkan suatu benda dan pihak lain membayar harga yang telah dijanjikan. Jual beli menurut UUPA adalah perbuatan hukum yang berupa penyerahan hak milik (penyerahan tanah untuk selamanya) oleh penjual kepada pembeli yang pada saat itu juga menyerahkan harganya kepada penjual jual-beli yang mengakibatkan beralihnya hak atas tanah dari penjual kepada pembeli itu termasuk hukum agraria.

Dalam pasal 1458 KUHPerdata ditemukan pengertian bahwa jual beli adalah suatu perjanjian konsensual dimana secara sederhana dapat dikatakan bahwa pada dasarnya setiap penerimaan yang diwujudkan dalam bentuk pernyataan penerimaan, baik yang dilakukan secara lisan maupun yang dibuat dalam bentuk tertulis menunjukkan saat lahirnya perjanjian. Menurut pasal 1457 KUHPerdata merumuskan jual beli sebagai: “suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan” menunjukkan bahwa suatu perbuatan jual beli adalah merupakan pula suatu perjanjian yang bertimbal balik.

Berdasarkan pengertian dalam Pasal 1457 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, jual beli termasuk perjanjian. Adapun syarat sahnya perjanjian sesuai Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, adalah adanya kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya, adanya kecakapan untuk membuat suatu perikatan, adanya suatu hal tertentu, dan suatu sebab yang halal. Jika syarat mengenai kesepakatan

dan kecakapan (syarat subyektif) tidak dipenuhi, maka suatu perjanjian dapat dibatalkan, maksudnya perjanjian tetap ada sampai adanya keputusan dari hakim. Sedangkan jika syarat mengenai suatu hal tertentu dan suatu sebab yang halal (syarat obyektif) tidak dipenuhi, maka suatu perjanjian batal demi hukum maksudnya sejak awal dianggap tidak ada perjanjian.

Tujuan dari diadakannya suatu proses jual beli adalah untuk mengalihkan hak milik atas kebendaan yang dijual. Dari ketentuan Pasal 584 KUHPerdara secara mutlak menjelaskan cara untuk memperoleh hak milik. Ketentuan dari pasal 584 KUHPerdara yang menyatakan bahwa hak milik atas kebendaan tersebut dapat diperoleh dengan penyerahan berdasarkan atas suatu peristiwa perdata. Untuk memindahkan hak milik, dilakukan oleh seseorang yang berhak berbuat bebas terhadap kebendaan itu. Ketentuan itu mensyaratkan bahwa untuk memperoleh hak milik berdasarkan penyerahan.

2. Pengertian Jual Beli Tanah

Berdasarkan KUHPerdara pasal 1457, Jual beli yang dianut di dalam Hukum Perdata hanya bersifat obligatoir, artinya bahwa perjanjian jual beli baru meletakkan hak dan kewajiban timbal balik antara kedua belah pihak, atau dengan perkataan lain jual beli yang dianut Hukum Perdata belum memindahkan hak milik adapun hak milik baru berpindah dengan dilakukan penyerahan atau *levering*.⁴⁹

⁴⁹ Soedharyo Soimin, *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm.86

Dalam Pasal 1458 hal jual beli benda tidak bergerak jual beli telah dianggap terjadi walaupun tanah belum diserahkan atau harganya belum dibayar. Untuk pemindahan hak itu masih diperlukan suatu perbuatan hukum lain berupa penyerahan yang caranya ditetapkan dengan suatu peraturan lain lagi.

Dari uraian tersebut, jual beli tanah menurut Hukum Perdata terdiri dari atas 2 (dua) bagian yaitu perjanjian jual belinya dan penyerahan haknya, keduanya terpisah satu dengan lainnya. Sehingga, walaupun hal yang pertama sudah selesai biasanya dengan akta notaris, tapi kalau hal yang kedua belum dilakukan, maka status tanah tersebut masih tetap hak milik penjual.

3. Pengertian Jual Beli Tanah Secara Adat

Jual beli tanah dalam hukum adat dan UUPA mempunyai pengertian yang sama, berdasarkan UUPA Pasal 5 maka pengertian jual beli tanah hak milik menurut UUPA tidak lain adalah pengertian jual beli menurut hukum adat.⁵⁰

Menurut hukum adat jual beli tanah adalah suatu pemindahan hak atas tanah yang bersifat terang dan tunai, terang berarti perbuatan pemindahan hak tersebut harus dilakukan di hadapan kepala adat, yang berperan sebagai pejabat yang menanggung keteraturan dan sahnya perbuatan pemindahan hak tersebut, sehingga perbuatan tersebut diketahui oleh umum. Tunai maksudnya, bahwa perbuatan

⁵⁰ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Edisi 1, Cetakan keempat Sinar Grafika, Jakarta:, 2010, hlm.149

pemindahan hak dan pembayaran harganya dilakukan secara serentak. Oleh karena itu, maka tunai mungkin harga dibayar secara kontan, atau dibayar sebagian (tunai dianggap tunai). Dalam hal pembeli tidak membayar sisanya, maka penjual tidak dapat menuntut atas dasar terjadinya jual beli tanah, akan tetapi atas dasar hukum utang piutang.⁵¹

4. Syarat-syarat Jual Beli Tanah Adat

Syarat sahnya jual beli tanah menurut hukum adat adalah pihak penjual dan pembeli harus memenuhi persyaratan materiil dan formil. Persyaratan materiilnya adalah penjual dan pembeli pembeli harus sebagai subyek yang sah menurut hukum dari tanah yang diperjualbelikan. Sedangkan persyaratan formilnya adalah jual beli tersebut dilakukan di hadapan kepala desa (kepala adat) di mana tanah yang diperjualbelikan tersebut terletak. Saat ini jual beli tanah tersebut sudah tidak lagi harus dilakukan di hadapan kepala desa (kepala adat), namun harus dilaksanakan di hadapan pejabat pembuat akta tanah (PPAT). Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 37 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997. Syarat-syarat jual beli atas tanah yang merupakan syarat materiil dan syarat formil, sebagai berikut :⁵²

1) Syarat Materiil

Syarat materiil jual beli hak atas tanah adalah tertuju pada subjek dan objek hak yang hendak diperjualbelikan. Pemegang hak

⁵¹ ibid, h.72

⁵² J. Andy Hartanto, *Panduan Lengkap Hukum Praktis Kepemilikan Tanah*, LaksBang Justitia, Surabaya, hlm. 151-152.

atas tanah harus mempunyai hak dan berwenang untuk menjual hak atas tanah. Di samping itu pembeli juga harus memenuhi syarat sebagai pemegang (subjek) hak dari hak atas yang membeli objek jual beli. Syarat materiil yaitu: orang yang berhak melakukan jual beli (pembeli dan penjual), obyek yang diperjual belikan tidak dalam sengketa.

2) Syarat Formal

Syarat formal dari jual beli hak atas tanah merupakan formalitas transaksi jual beli tersebut. Formalitas tersebut meliputi akta yang menjadi bukti perjanjian jual beli serta pejabat yang berwenang membuat akta tersebut. Dalam rangka pendaftaran pemindahan hak, maka syarat formil jual beli hak atas tanah harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat pembuat akta tanah (PPAT). Sebagaimana dalam peraturan pemerintah No. 24/1997 jual beli dilakukan dihadapan PPAT yang akan mengeluarkan akta jual beli, akta tersebut sebagai syarat untuk melakukan pendaftaran tanah, di kantor Pertanahan. Akta yang dibuat oleh PPAT tersebut merupakan atau dikualifikasikan sebagai akta otentik.

Untuk menjamin kepastian hukum peralihan hak atas tanah melalui jual beli diperlukan adanya persyaratan formil bagi penjual atau pemilik hak atas tanah merupakan kepemilikan tanah yang terkait dengan hak atas tanah, dan juga terkait dengan prosedur peralihan hak atas tanah tersebut. Prosedur jual beli hak atas Tanah

telah ditetapkan menurut ketentuan yang berlaku, yakni Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaga Negara Tahun 1960 No. 104, tambahan Negara No. 2043) dan peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 yang diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1997 No. 59, Tambahan Lembaran Negara No. 3696).

Sebagaimana ketentuan tersebut, jual beli tanah harus dibuktikan dengan satu akta yang dibuat oleh dan di hadapan Pejabat pembuat akta tanah (selanjutnya disingkat PPAT). PPAT adalah notaris dan camat namun sampai saat ini masih banyak terjadi pengalihan hak atas tanah melalui jual beli yang tidak dibuat oleh dan di hadapan PPAT, terutama di desa-desa jual beli hak atas tanah hanya dilakukan melalui akta di bawah tangan yang dibuat oleh kedua belah pihak yang diketahui dan ditandatangani oleh kepala desa. Hal ini masih dibenarkan namun harus didaftarkan kepada Badan Pertanahan agar dapat memperoleh sertifikat hak atas tanah.

D. Tinjauan Umum Tentang Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat

1. Pengertian Masyarakat Hukum Adat

Dalam Pasal 18B ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hokum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai

dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Soerjono Soekanto merumuskan pengertian masyarakat hukum adat menurut dasar susunannya terbagi atas dua golongan, yaitu “berdasarkan pada pertalian keturunan (genealogis) dan berdasarkan wilayah (teritorial). Kemudian dari perspektif bentuknya, masyarakat hukum adat ada yang berdiri sendiri, menjadi bagian adat yang lebih tinggi atau terdiri dari beberapa masyarakat hukum adat yang lebih rendah, dan merupakan perserikatan dari beberapa masyarakat hukum adat yang sederajat. Selanjutnya, dapat dikatakan bahwa masing-masing bentuk masyarakat hukum adat tersebut dapat dinamakan sebagai masyarakat hukum adat yang tinggal, bertingkat, dan berangkai”.⁵³

Adapun pengertian masyarakat hukum adat menurut pendapat Hazairin, yaitu Masyarakat hukum adat merupakan suatu kesatuan yang mampu berdiri sendiri, yaitu memiliki kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah, air dan semua yang terkandung di dalamnya bagi seluruh anggotanya.⁵⁴

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Ulayat Masyarakat

⁵³ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, hal. 27-83.

⁵⁴ Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Bina Aksara, Jakarta, 1970, hlm. 44.

Hukum Adat (selanjutnya disebut Permen 14 Tahun 2024) Pasal 1 angka (2) menyebutkan bahwa :

“Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat atau yang disebut dengan nama lain yang selanjutnya disebut Tanah Ulayat adalah tanah yang berada di wilayah penguasaan masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada dan tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah.”

Masyarakat hukum adat berdasarkan Pasal 1 angka 6 Peraturan daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023 tentang tanah ulayat adalah warga negara Indonesia yang memiliki karakteristik khas, hidup berkelompok secara harmonis sesuai hukum adatnya, memiliki ikatan pada asal usul leluhur dan atau kesamaan tempat tinggal, terdapat hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan memanfaatkan satu wilayah tertentu secara turun temurun.

Syarat kesatuan masyarakat hukum adat berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007 dan Nomor 35/PUU-X/2012 sebagai berikut:

- a. Sepanjang menurut kenyataan masih hidup atau masih ada. Ini dapat diartikan jika suatu kesatuan masyarakat hukum adat untuk dapat dikatakan secara *de facto* masih hidup (*actual existence*) baik bersifat teritorial, genealogis, maupun bersifat fungsional setidaknya mengandung unsur adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (*in-*

group feeling), pranata pemerintahan adat (seperti pada Marga di Sumatera Selatan, Kuria di Tapanuli, Nagari di Minangkabau, Wanua di Sulawesi Selatan, Desa adat di Bali), adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat dan adanya perangkat norma hukum adat dan adanya perangkat norma hukum (awig-awig di Bali, Begundem di Lombok), dan khusus pada kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial juga terdapat unsur adanya wilayah tertentu.

- b. Sesuai dengan perkembangan masyarakat. Dalam aspek ini berarti eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat diakui berdasarkan undang-undang, peraturan daerah baik umum maupun sektoral dimana pencerminan, implementasi nilai-nilai dan hak-hak tradisional diikuti oleh masyarakat hukum adat tersebut dan tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.
- c. Sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek ini berarti kesatuan masyarakat hukum adat tersebut selaras dan sesuai dengan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia baik norma hukum atau nilai hukum adat tersebut selaras dan tidak bertentangan dengan peraturan perundangundangan selaku hukum positif serta eksistensinya tidak mengganggu dan mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- d. Diatur dalam undang-undang. Dalam aspek ini berarti pengaturan berdasarkan undang-undang, peraturan daerah, baik bersifat sektoral dan umum.

Menurut Siti Soetami, jenis-jenis masyarakat hukum adat yang terdapat di Negara Republik Indonesia, yaitu:

a. Masyarakat hukum teritorial

Masyarakat hukum teritorial merupakan masyarakat yang hidup berdasarkan pertalian dengan daerah atau tempat tinggal mereka, misalnya masyarakat hukum adat Maluku. Masyarakat hukum adat dapat dikategorikan berdasarkan teritorial, yakni susunan berasaskan lingkungan hubungan darah, dimana anggota masyarakatnya merasa bersatu dan oleh sebab itu merasa bersama-sama merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, karena ada ikatan antara mereka masing-masing dengan tanah tempat tinggal. Jadi unsur yang mempersatukan anggota masyarakat adalah ikatan antara orang dengan tanah yang didiami sejak kelahirannya, didiami oleh orang tua bahkan sejak nenek moyang mereka secara turun temurun. Untuk itu, pada masyarakat kategori ini, ikatan dengan tanah (wilayah) merupakan inti dari asas teritorial.

b. Masyarakat hukum geneologis

Masyarakat hukum yang bersifat geneologis adalah suatu kesatuan masyarakat yang anggotanya terikat berdasarkan pada

suatu garis keturunan yang sama dari satu leluhur atau pertalian darah, misalnya masyarakat hukum adat Toraja.

c. Masyarakat teritorial – genealogis

Masyarakat hukum teritorial - genealogis adalah kesatuan masyarakat yang tetap dan teratur dimana para anggotanya tidak hanya terikat pada hubungan keturunan dalam ikatan pertalian darah dan/atau kekerabatan.

d. Masyarakat adat lainnya

Di dalam kehidupan masyarakat kita dapat menjumpai bentukbentuk kumpulan organisasi yang ikatan anggota-anggotanya didasarkan pada ikatan kekaryaannya sejenis yang tidak berdasarkan pada hukum adat yang sama atau daerah asal yang sama, melainkan pada rasa kekeluargaan yang sama dan terdiri dari berbagai suku dan berbeda agama.

2. Pengertian Tanah Ulayat

Tanah adalah hak hidup bagi setiap individu, karena negara dan rakyat hidup dan berkembang di atas tanah, orang Indonesia menempatkan tanah pada tempat yang sangat penting karena merupakan faktor terpenting untuk meningkatkan produktivitas agraria. Menurut pasal 4 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

menerangkan bahwa tanah sebagai permukaan bumi, demikian hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi.⁵⁵

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960 adalah berdasarkan Hukum Adat yang dengan tegas dapat dilihat pada pasal 5 yang berbunyi:

“Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Sedangkan mengenai hak ulayat dikemukakan dalam Pasal 3 yang berbunyi:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.

Hukum Agraria Indonesia tidak memakai “*azaz domein*” seperti perundang-undangan agraria pada masa yang silam, akan tetapi dalam hubungan bumi dengan bangsa ataupun negara adalah hubungan hak ulayat yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara. Undang-Undang Pokok Agraria dilandaskan

⁵⁵ Dr. H. Erwin Owan Hermansyah Soetoto, S.H., M.H., Zulkifli Ismail, S.H., M.H., Melanie Pita Lestari. S.S., M.H., “*Buku Ajar Hukum Adat*”, Madza Media, Malang, 2021, hlm. 120.

kepada kepentingan Rakyat Indonesia, yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, yang berbunyi:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”

Dan di dalam Pasal 5 UUPA tersebut ditegaskan pula bahwa Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah Hukum Adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, negara dan seterusnya. Tanah ulayat menurut Pasal 1 angka 8 Peraturan daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023 tentang tanah ulayat:

“Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang selanjutnya disebut Tanah Ulayat adalah tanah persekutuan yang berada di wilayah masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada.”

Selanjutnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya disebut Permen 14 Tahun 2024) Pasal 1 angka (4) menyebutkan bahwa :

“Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat atau yang disebut dengan nama lain yang selanjutnya disebut Tanah Ulayat adalah tanah yang berada di wilayah penguasaan masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada dan tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah.”

Dalam kepustakaan hukum adat, istilah hak ulayat disebut “*beschikkingsrecht*” merupakan sebuah nama yang diberikan van Vollenhoven, berarti hak menguasai tanah dalam arti kekuasaan masyarakat hukum itu tidak sampai pada kekuasaan untuk menjual tanah di dalam wilayahnya. Dengan demikian istilah hak ulayat menunjukkan hubungan antara masyarakat hukum itu dengan tanah.⁵⁶ Hak ulayat ini menurut van Vollenhoven adalah suatu hak atas tanah yang melulu ada di Indonesia, suatu hak yang tidak dapat dipecah dan mempunyai dasar keagamaan (religi).⁵⁷ Menurutnya paling sedikit ada 3 macam ciri utama hak ulayat, yaitu:

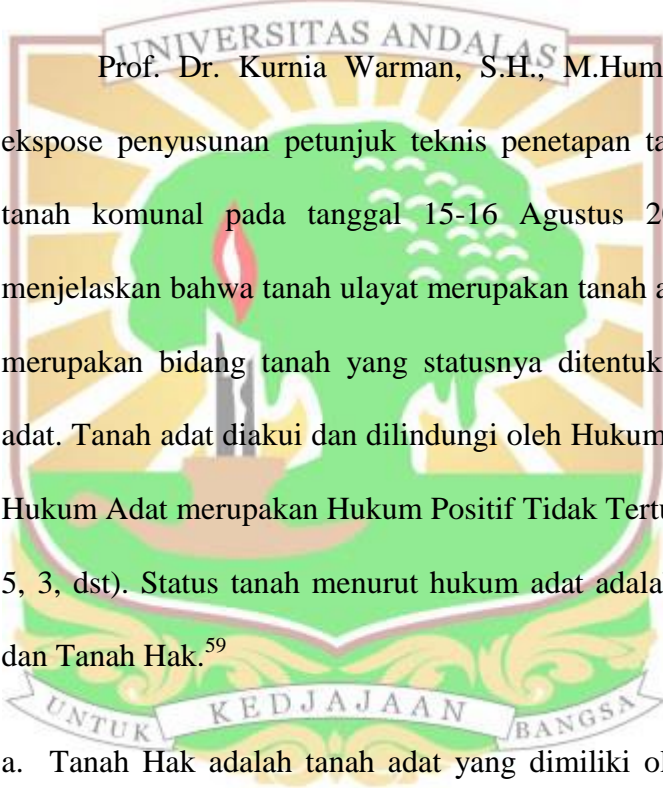
- a. Tanah hanya dapat dimiliki oleh persekutuan dan tidak dapat dimiliki oleh perorangan.
- b. Tidak dapat dilepaskan untuk selama-lamanya dan
- c. Jika hak ulayat itu dilepaskan untuk sementara kepada orang asing, maka apabila ada lasan lain, selain kerugian untuk penghasilan-penghasilan yang hilang, orang asing tersebut harus membayar cukai kepada persekutuan hukum menurut hukum adat

Selain itu, menurut Ali Achmad Chomzah, hak ulayat adalah hak persekutuan hukum adat, untuk menggunakan bekas tanah-tanah yang masih merupakan hutan belukar di dalam

⁵⁶ Djamanat Samosir, *Hukum Adat Indonesia (Eksistensi dalam Dinamika Perkembangan Hukum di Indonesia)*. Tarsito, Bandung, 2013, Hlm. 106.

⁵⁷ *Ibid*

lingkungan wilayahnya guna kepentingan persekutuan hukum itu sendiri dan anggota-anggota atau kepentingan orang luar (orang pendatang, orang asing), akan tetapi dengan intinya dan senantiasa pembayaran pengakuan (*recognitie*), serta persekutuan hukum adat mempunyai campur tangan secara keras atau tidak atas tanah-tanah yang telah diusahakan orang-orang yang terletak di dalam lingkungan wilayahnya.⁵⁸



Prof. Dr. Kurnia Warman, S.H., M.Hum pada kegiatan ekspose penyusunan petunjuk teknis penetapan tanah ulayat dan tanah komunal pada tanggal 15-16 Agustus 2022 di Jakarta menjelaskan bahwa tanah ulayat merupakan tanah adat. Tanah adat merupakan bidang tanah yang statusnya ditentukan oleh hukum adat. Tanah adat diakui dan dilindungi oleh Hukum Agraria karena Hukum Adat merupakan Hukum Positif Tidak Tertulis (UUPA: Psl 5, 3, dst). Status tanah menurut hukum adat adalah Tanah Ulayat dan Tanah Hak.⁵⁹

- a. Tanah Hak adalah tanah adat yang dimiliki oleh warga tidak dikuasai langsung oleh Masyarakat Hukum Adat. Tanah hak dalam hal ini beraspek privat dimana dapat dibedakan melalui jenis haknya yaitu hak milik dan hak pakai. Hak milik dapat ditemui melalui tanah yang dimiliki oleh individu dan komunal/Silsilah/ranji. Sedangkan Hak Pakai dapat ditemui

⁵⁸ *Ibid*, Hlm. 107

⁵⁹ <http://paga.fhuk.unand.ac.id/kegiatan-ekspose-penyusunan-petunjuk-teknis-penetapan-tanah-ulayat-dan-tanah-komunal/>

pada tanah individu yang ada perjanjian dengan hak milik atau izin dari ketua adat.

- b. Tanah Ulayat adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Masyarakat Hukum Adat dalam hal ini keberadaannya diakui oleh Pasal 3 UUPA. Contoh tanah ulayat : Ulayat Nagari (Minang) dan Kadamangan (Dayak). Berbeda dengan Tanah hak, tanah ulayat beraspek publik dan privat. Pada aspek publik, tanah ulayat dikuasai oleh Ketua Adat sedangkan pada aspek privat tanah ulayat dikuasai oleh warga MHA berdasarkan Silsilah atau ranji.

Intisari dari Hukum Adat yang tersimpul dalam Hak Ulayat adalah bahwa Hak Ulayat itu harus dipergunakan untuk kepentingan masyarakat yang mendukungnya dan sekali-sekali bukanlah untuk kepentingan perseorangan, pada prinsipnya hak ulayat tidak mungkin menghambat pembangunan, tetapi justru harus dipergunakan untuk pembangunan.⁶⁰ Di daerah Sumatera Barat dikenal adanya Hak Ulayat atas tanah yang juga merupakan tumpuan hak-hak atas tanah atau hubungan orang dengan tanah adalah pada Hak Ulayat, dari hak ulayat akan terjadi bentuk dan macam-macam hak lain pada orang atau badan.⁶¹

⁶⁰ Boerma Boerhan, Sh dan Mahjuddin Salim, SH, *Tanah Ulayat Dalam Pembangunan, Fakultas Hukum dan pengetahuan Masyarakat*, Universitas Andalas Padang, 1972, Hlm.17

⁶¹ Syamsul Bahri, *Hukum Agraria Selayang Pandang*, Fakultas Hukum Unand, Padang, 1986, Hlm. 26

3. Jenis-Jenis dan Penguasaan Tanah Ulayat

Dalam Pasal 6 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023 Tentang Tanah Ulayat, Tanah Ulayat terdiri dari Tanah Ulayat Nagari, Tanah Ulayat Suku, dan Tanah Ulayat Kaum.

a. Tanah Ulayat Nagari

Tanah Ulayat Nagari atau disebut dengan nama lain adalah bidang Tanah Ulayat yang dikuasai langsung oleh Nagari yang dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Nagari.⁶² Tanah Ulayat Nagari meliputi sumber daya alam merupakan cadangan bagi masyarakat Nagari dan dikuasai oleh ninik mamak di Nagari yang terhimpun di dalam KAN.

b. Tanah Ulayat Suku

Tanah Ulayat Suku atau disebut dengan nama lain adalah bidang tanah yang dimiliki oleh suatu suku secara komunal atau bersama, dan turun temurun menurut garis matrilineal, di bawah pimpinan seorang Penghulu Suku atau disebut dengan nama lain.⁶³ Tanah Ulayat Suku merupakan tanah pusaka dan cadangan bagi semua anggota suku tertentu di Nagari dan dimiliki oleh semua anggota suku tertentu yang dipimpin oleh seorang Penghulu Suku.

⁶² Pasal 1 angka 11 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023 Tentang Tanah Ulayat.

⁶³ Pasal 1 angka 12 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023 Tentang Tanah Ulayat.

c. Tanah Ulayat Kaum

Tanah Ulayat Kaum atau disebut dengan nama lain adalah bidang tanah yang dimiliki oleh suatu kaum secara komunal atau bersama, dan turun temurun menurut garis matrilineal, di bawah pimpinan seorang Mamak Kepala Waris.⁶⁴ Tanah Ulayat Kaum merupakan tanah garapan yang penguasaannya menurut Ganggam Bauntuak Pagang Bamasiang bagi anggota kaum dimiliki oleh semua anggota kaum yang dipimpin seorang Mama kepala Waris.

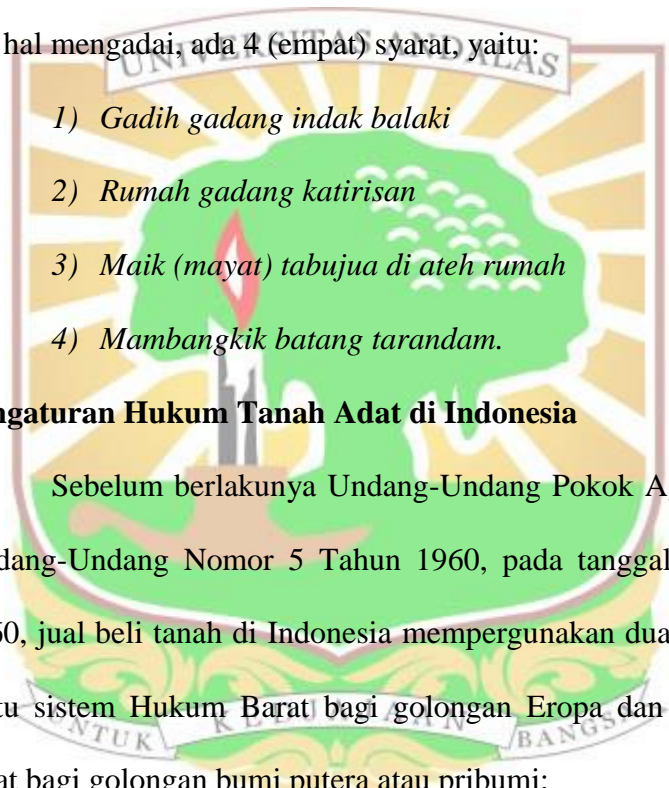
Hak ulayat mempunyai sifat keluar dan ke dalam. Sifat ke dalam maksudnya memperbolehkan kepada anggota persekutuan hukum adat menarik keuntungan dari tanah dan segala yang tumbuh dan hidup di atasnya (mengelola tanah, mendirikan tempat kediaman, menggembalakan ternak, mengumpulkan bahan makanan serta berburu dan memancing ikan). Hak ini dibatasi hanya untuk sekedar kepentingan keluarga sendiri. Sifat keluar maksudnya larangan erhadap orang luar atau orang asing untuk menarik keuntungan dari tanah itu kecuali ada izin terlebih dahulu dari kepala-kepala adat dan diwajibkan membayar uang recognitie atau uang pengakuan.⁶⁵

Hak persekutuan ini pada hakikatnya membatasi kebebasan usaha atau kebebasan gerak para warga persekutuan sebagai perseorangan, seperti menjual, menggadaikan dan lain sebagainya,

⁶⁴ Pasal 1 angka 13 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023 *Tentang Tanah Ulayat.*

⁶⁵ Syamsul Bahri, *Op.Cit.*, Hlm. 54.

pembatasan ini dilakukan demi kepentingan persekutuan sehingga kelestarian tanah ulayat dimaksud akan terjaga. Kekuasaan persekutuan/masyarakat hukum adat atas tanah adalah komunal/bersama sehingga perpindahan hak milik adat atas tanah tersebut kepada orang lain tidak diperbolehkan, sesuai dengan pepatah Minangkabau terhadap Harta Pusako Tinggi Kaum di jua indak dimakan bali, digadai idak di makan sando”, kecuali dalam hal mengadai, ada 4 (empat) syarat, yaitu:

- 
- 1) *Gadiah gadang indak balaki*
 - 2) *Rumah gadang katirisan*
 - 3) *Maik (mayat) tabujua di ateh rumah*
 - 4) *Mambangik batang tarandam.*

4. Pengaturan Hukum Tanah Adat di Indonesia

Sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, pada tanggal 24 September 1960, jual beli tanah di Indonesia mempergunakan dua sistem hukum, yaitu sistem Hukum Barat bagi golongan Eropa dan sistem Hukum Adat bagi golongan bumi putera atau pribumi:

1) Menurut Hukum Barat

Belanda pada saat datang dan menjajah di Indonesia pada masa lalu juga membawa perangkat Hukum Belanda untuk mengatur masyarakat di Indonesia. Pada tanggal 1 Mei 1848 mulai diberlakukan suatu ketentuan Hukum Barat yang tertulis yaitu *Burgelijk Wetboek (BW)*, yang sampai sekarang masih dikenal

sebagai Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Sedangkan menurut Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata untuk sahnyanya suatu perjanjian harus memenuhi 4 syarat, yaitu:

- a. Ada persetujuan kehendak antara pihak-pihak yang membuat perjanjian (sepakat);
- b. Ada kecakapan pihak-pihak untuk membuat perjanjian;
- c. Ada sesuatu hal tertentu;
- d. Ada sesuatu sebab yang halal.

2) Menurut Hukum Adat

Menurut Hukum Adat, jual beli tanah adalah suatu perbuatan pemindahan hak atas tanah yang bersifat terang dan tunai. Melepaskan hak tanah adat sebagian atau keseluruhan melalui jual beli dengan pelepasan adat yang harus diketahui oleh kepala adat, lurah, dan camat serta prosedur pendaftaran tanah yang berlaku. Begitu eratnya hubungan antara Masyarakat Hukum Adat dan tanah karena tanah sebagai tumpah darah Masyarakat Hukum Adat, merupakan pengakuan anggota Masyarakat Hukum Adat terhadap kepemilikan hak tanah ulayat.⁶⁶

Kadang-kadang seorang pembeli tanah dalam pelaksanaan jual belinya belum tentu mempunyai uang tunai sebesar harga tanah yang ditetapkan. Dalam hal yang demikian ini berarti pada saat terjadinya jual beli, uang pembayaran dari harga tanah belum semuanya terbayar lunas (hanya sebagian saja). Belum lunasnya

⁶⁶ Ridwan, Ahmad Fauzie, *Hukum Tanah Adat—Multi Disiplin Pembudayaan Pancasila*. Dewaruci Press, Jakarta, 1982, Hlm. 54

harga tanah yang ditetapkan tersebut tidak menghalangi pemindahan haknya atas tanah, artinya pelaksanaan jual beli tetap dianggap telah selesai. Adapun sisa uang yang harus dibayar oleh pembeli kepada penjual dianggap sebagai utang pembeli kepada penjual. Jadi hubungan ini merupakan hubungan utang piutang antara penjual dan pembeli.⁶⁷

Dalam hukum adat, jual beli tanah adat dimasukkan dalam hukum benda, khususnya hukum benda tetap atau hukum tanah, tidak dalam hukum perikatan khususnya hukum perjanjian, hal ini karena :

- 1) Jual beli tanah adat menurut Hukum Adat bukan merupakan suatu perjanjian, sehingga tidak diwajibkan para pihak untuk melaksanakan jual beli tersebut.
- 2) Jual beli tanah adat menurut Hukum Adat tidak menimbulkan hak dan kewajiban, yang ada hanya pemindahan hak dan kewajiban atas tanah. Jadi apabila para pembeli baru membayar harga tanah sebagian dan tidak membayar sisanya maka penjual tidak dapat menuntut atas dasar terjadinya jual beli tanah tersebut.⁶⁸

Dalam masyarakat Hukum Adat jual beli tanah dilaksanakan secara terang dan tunai :

⁶⁷ Adrian Sutedi, *Op.Cit.* Hlm. 21.

⁶⁸ Ridwan, Ahmad Fauzie, *Op.Cit.*, Dewaruci Press, Jakarta, 1982, Hlm. 14.

a. Kontan atau tunai Harga tanah yang dibayar itu bisa seluruhnya tetapi bisa juga sebagian. Tetapi biarpun dibayar sebagian, menurut hukum dianggap telah dibayar penuh. Pembayaran harga dan penyerahan haknya dilakukan pada saat yang bersamaan. Jual beli menurut hukum adat telah selesai, sisa harga yang belum dibayar dianggap sebagai suatu utang pembeli kepada bekas pemilik tanah.

b. Terang Jual beli tanah dilakukan dihadapan kepala desa atau kepala adat. Hal ini dilakukan agar pembeli mendapatkan pengakuan dari masyarakat yang bersangkutan sebagai pemilik tanah yang baru dan mendapatkan perlindungan hukum jika di kemudian hari ada gugatan terhadapnya dari pihak yang menganggap jual beli tanah tersebut tidak sah.

Hukum tanah nasional konsepsinya di dasarkan pada hukum adat dan pelaksanaannya mengingat bahwa hukum agraria sekarang ini memakai sistem dan asas-asas hukum adat maka jual beli tanah sekarang harus pula diartikan sebagai perbuatan hukum yang berupa penyerahan hak milik atau penyerahan tanah untuk selama-lamanya oleh penjual kepada pembeli yang pada saat itu juga menyerahkan harganya kepada penjual.⁶⁹

⁶⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria*, Djambatan, Jakarta, 2000, hlm. 23.

Pada prinsipnya Jika terjadi jual beli tanah yang terjadi di masyarakat hukum adat, maka dilakukan secara terang dan tunai. Tunai ialah suatu perbuatan tersebut dilakukan secara bersamaan antara kedua belah pihak dimana penjual menyerahkan barangnya kepada pembeli ketika pembeli telah dengan selesai membayar barang tersebut baik itu segera lunas maupun dalam beberapa tahap pembayaran sesuai dengan kesepakatan yang telah dilakukan oleh kedua belah pihak. Terang ialah dimaksudkan sebagai jual beli tersebut dilaksanakan dihadapan kepala adat dan/atau kepala desa setempat, bukan dihadapan kepala adat atau kepala desa dari desa yang lain.⁷⁰

E. Tinjauan Umum Tentang Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional. Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, BPN menyelenggarakan fungsi

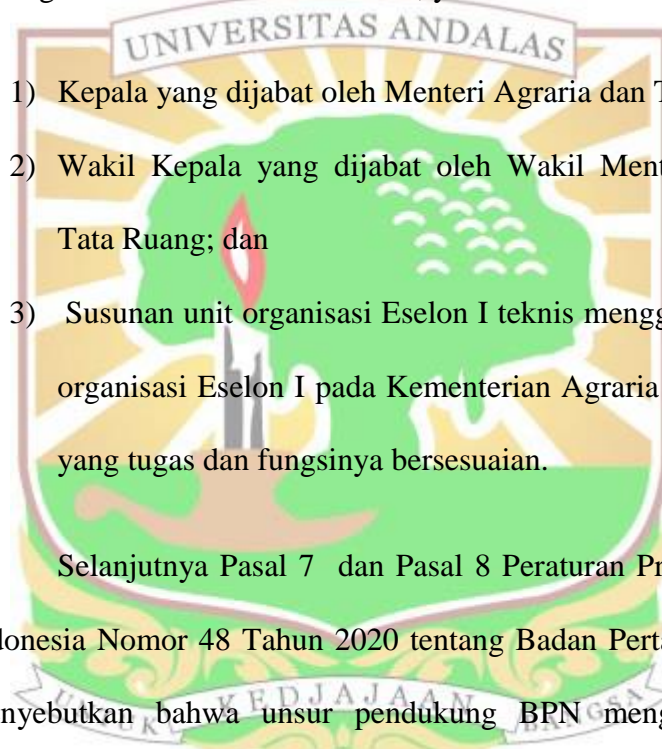
- 1) penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;

⁷⁰ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta 1994, Hlm, 19.

- 2) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei dan pemetaan pertanahan;
- 3) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak dan pendaftaran tanah;
- 4) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu;
- 5) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;
- 6) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan pemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang;
- 7) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik serta penanganan perkara pertanahan;
- 8) pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- 9) pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- 10) pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pertanahan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- 11) pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan

12) pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan tugas, fungsi dan wewenang ditingkat pusat terdiri dari Kepala, Wakil Kepala dan Susunan unit organisasi Eselon 1 sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, yaitu :



- 1) Kepala yang dijabat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang;
- 2) Wakil Kepala yang dijabat oleh Wakil Menteri Agraria dan Tata Ruang; dan
- 3) Susunan unit organisasi Eselon I teknis menggunakan susunan organisasi Eselon I pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang yang tugas dan fungsinya bersesuaian.

Selanjutnya Pasal 7 dan Pasal 8 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional menyebutkan bahwa unsur pendukung BPN menggunakan unsur pendukung yang ada pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang yang tugas dan fungsinya bersesuaian. Dan untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota. Kantor Pertanahan sebagaimana dimaksud dapat dibentuk lebih dari 1 (satu) Kantor Pertanahan di tiap kabupaten/kota.