

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah adalah salah satu objek yang diatur oleh Hukum Agraria. Tanah yang diatur oleh Hukum Agraria itu bukanlah tanah dalam berbagai aspeknya, akan tetapi tanah dari aspek yuridisnya yaitu yang berkaitan langsung dengan hak atas tanah yang merupakan bagian dari permukaan bumi. Permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dapat dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum.¹ Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Secara umum orang menyebut tanah adat ada 2 pengertian yaitu :²

1. Tanah “Bekas Hak Milik Adat” yang menurut istilah populernya adalah Tanah Girik, berasal dari tanah adat atau tanah-tanah lain yang belum dikonversi menjadi salah satu tanah dengan hak tertentu (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau Hak Guna Usaha) dan belum didaftarkan atau disertifikatkan pada Kantor Pertanahan setempat. Sebutannya bisa bermacam-macam : girik, petok, rincik, ketitir dan lain sebagainya; atau
2. Tanah milik masyarakat ulayat hukum adat, yang bentuknya seperti : tanah titian, tanah pengairan, tanah kas desa, tanah bengkok dll. Untuk jenis tanah milik masyarakat hukum adat ini tidak bisa disertifikatkan begitu saja. Kalau pun ada, tanah milik masyarakat hukum adat dapat dilepaskan dengan cara tukar guling (*ruislag*) atau melalui pelepasan hak atas tanah tersebut terlebih dahulu oleh kepala adat.

Untuk tanah bekas hak milik adat yang berbentuk Girik, jika pihak yang hendak melakukan proses penyertipikatannya merupakan pemilik asli yang tercantum dalam tanah adat tersebut, maka tidak diperlukan adanya jual beli terlebih dahulu. Dan jika sudah terjadi pewarisan misalnya, maka harus didahului dengan pembuatan keterangan waris dan prosedur

¹M Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 7.

²Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 10.

waris seperti biasa. Sedangkan jika perolehan haknya dilakukan melalui mekanisme jual beli, maka harus di ikuti lebih dahulu proses jual belinya.³

Kepastian hukum penting untuk mengatur kehidupan masyarakat adil, dapat menghindarkan pelanggaran yang dapat dilakukan oleh masyarakat ataupun penegak hukum itu sendiri. Untuk itu diperlukan adanya kaidah hukum yang dapat dipergunakan negara dalam mengatur tatanan kehidupan masyarakat. Demikian pula mengenai lahan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di dalam Pasal 19 menyatakan untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pendaftaran tersebut meliputi:⁴

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan adanya setiap jengkal tanah di mata hukum keagrariaan harus jelas status hak dan pemegang haknya. Misalnya, tanah Hak Milik jelas bukan tanah Negara dan berbeda kriterianya dengan tanah-tanah Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai. Begitupun siapa-siapa saja yang boleh menguasai atau memilikinya serta peruntukan penggunaannya mempunyai kriteria-kriteria yang berbeda. Tanah hak milik ataupun tanah hak-hak lainnya wajib didaftarkan di kantor-kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN). Bukti bahwa tanah tersebut telah terdaftar

³*Ibid.*, hlm. 11.

⁴F.X. Sumarja, *Hukum Pendaftaran Tanah Edisi Revisi*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2015, hlm.17.

adalah sertipikat tanah yang sekaligus sebagai bukti penguasaan atau kepemilikan pemegangnya atas tanah tersebut.⁵

Tujuan pemerintah mengadakan pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat merupakan salah satu perwujudan dari tujuan pendaftaran tanah yang dimaksud. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, melalui Pasal 19 mengamanatkan bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah untuk seluruh wilayah Republik Indonesia dan bahwa sertipikat hak atas tanah merupakan bukti yang kuat mengenai suatu penguasaan atau kepemilikan tanah.⁶

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

Selanjutnya, Pemerintah untuk memberikan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum tersebut dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut dengan PP 24 Tahun 1997). Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menjelaskan tujuan dan kegunaan pendaftaran tanah dan salah satu produknya bernama sertipikat hak atas tanah tersebut. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.⁷

Dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional

⁵*Ibid.*, hlm. 18.

⁶F.X. Sumarja, *Problematika Kepemilikan Tanah Bagi Orang Asing*, Indepth Publising, Bandar Lampung, 2012, hlm. 9.

⁷Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria Pertanahan Indonesia*, Jilid 2, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2004, hlm. 23.

Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yang mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap dilaksanakan untuk seluruh obyek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dan mengatur percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap.

Atas dasar ketentuan di atas, perlu adanya tindakan pemerintah serta kesadaran masyarakat dalam rangka pendataan tanah demi terwujudnya tertib administrasi, tertib hukum dan memenuhi tuntutan masyarakat Indonesia. Penyelenggaraan pendaftaran tanah akan menghasilkan suatu produk akhir yaitu berupa sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas tanah. Namun dalam pelaksanaannya, pasti ada hambatan, baik dalam pelaksanaan administrasi maupun dari masyarakat itu sendiri. Masyarakat masih ada yang belum begitu mengerti akan pentingnya suatu pendaftaran tanah.⁸ Pemegang hak atau tanah berhak mendapatkan bukti otentik yang berkekuatan hukum tentang kepemilikan tanahnya dari lembaga yang berwenang, yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN).⁹

Belum adanya jaminan kepastian hukum atas tanah sering kali memicu terjadinya sengketa dan perseteruan atas lahan di berbagai wilayah di Indonesia. Selain di kalangan masyarakat, baik antarkeluarga, tak jarang sengketa lahan juga terjadi antarpemangku kepentingan (pengusaha, Badan Usaha Milik Negara dan Pemerintah). Hal itu membuktikan pentingnya sertifikat tanah sebagai tanda bukti hukum atas tanah yang dimiliki. Lambannya proses pembuatan sertifikat tanah selama ini menjadi pokok perhatian pemerintah. Untuk menanggulangi permasalahan tersebut, Pemerintah melalui Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional telah meluncurkan Program Prioritas Nasional berupa Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

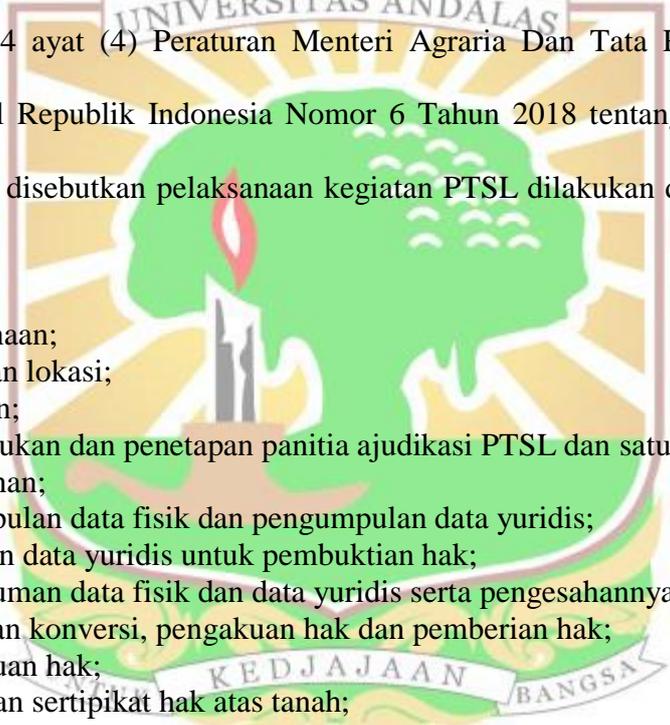
Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik

⁸Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arloka, Surabaya, 2002, hlm. 40.

⁹*Ibid.*, hlm. 41.

Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.¹⁰

Percepatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, disebutkan pelaksanaan kegiatan PTSL dilakukan dengan tahapan yaitu .¹¹

- 
- 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 sertipikat hak atas tanah;
 - l. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan
 - m. Pelaporan.

Sedangkan Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, disebutkan tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilaksanakan sesuai objek, subjek, alas hak, dan proses serta pembiayaan kegiatan PTSL.¹²

¹⁰ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

¹¹ *Ibid.*,

¹² *Ibid.*,

Dalam melakukan pendaftaran tanah tidaklah mudah, maka tidak sembarang orang yang dapat melakukannya, perlu melalui proses-proses administrasi yang telah ditentukan oleh pemerintah sebagai penyelenggara Negara. Pendaftaran tanah merupakan persoalan yang sangat penting dalam UUPA, karena pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti kepemilikan hak atas tanah. Begitu pentingnya persoalan pendaftaran tanah tersebut sehingga UUPA memerintahkan kepada pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah diseluruh Wilayah Indonesia.¹³

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan pelaksanaannya, pemerintah telah membuat suatu program atau kebijakan dalam meningkatkan pelayanan di bidang pertanahan yaitu program legalisasi asset secara terus-menerus dan berkesinambungan melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Program ini dimaksudkan agar seluruh masyarakat baik dari golongan menengah sampai dengan golongan ekonomi rendah dapat memiliki sertipikat hak milik atas tanah dengan tidak ada biaya atau gratis. Program ini diadakan dengan tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah.

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

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang populer dengan istilah sertifikasi tanah ini merupakan wujud pelaksanaan kewajiban Pemerintah untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah masyarakat. Selain itu nantinya masyarakat

¹³Boedi Harsono, *Hukum Agraria Nasional, Sejarah Pembentukan Undang-Undang PokokAgraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nnasional*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 536.

yang telah mendapatkan sertipikat tanah dapat menjadikan sertipikat tersebut sebagai *finansial inclusion* atau modal pendampingan usaha yang berdaya dan berhasil, guna meningkatkan kesejahteraan hidupnya.

Tahun 2017 Kementerian ATR/BPN berhasil melakukan pengukuran tanah masyarakat sebanyak 5,2 juta bidang tanah atau melebihi target 5 juta yang diberikan. Pencapaian tersebut diraih berkat kerjasama yang baik antar Kementerian/Lembaga, inovasi pelayanan dan teknologi, serta pelibatan dan partisipasi masif oleh masyarakat. Saat ini dari 126 juta bidang tanah di Indonesia, sebanyak 51 juta bidang tanah telah terdaftar. 75 juta bidang tanah sisanya menjadi target kegiatan pendaftaran tanah, sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Sebagai gambaran, jika menggunakan metode pendaftaran tanah sporadis, maka maksimum pencapaian target per tahun adalah hanya 1 juta bidang tanah, yang artinya untuk menyelesaikan 75 juta bidang diperlukan waktu 75 tahun. Sementara melalui program PTSL, target pendaftaran 75 juta bidang tanah itu dapat diselesaikan dalam kurun waktu 9 tahun dan diharapkan selesai pada tahun 2025. Pemerintahan akan fokus pada peningkatan Sumber Daya Manusia. Untuk itu Kementerian ATR/BPN memastikan penggunaan tenaga juru ukur, petugas PTSL yang berkualitas dan berkompeten untuk melaksanakan Program PTSL, mulai dari penyuluhan, pendataan, pengukuran, Sidang Panitia A, Pengumuman dan pengesahan, serta penerbitan sertipikat. Kementerian ATR/BPN juga memastikan seluruh proses tersebut dilakukan secara mudah, transparan, dan efisien.

Sementara Keputusan Bersama (Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi) Nomor : 25/SK/V/2017; Nomor : 590-3167A Tahun 2017; Nomor : 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis. Di dalam Keputusan Bersama ini, Pada diktum ketujuh dengan jelas ditentukan besaran biaya yang

diperlukan untuk persiapan pelaksanaan PTSL, yang dibagi dalam 5 (lima) Kategori yaitu : Kategori I (Provinsi Papua, Papua Barat, Maluku, Maluku Utara, Nusa Tenggara Timur) sebesar Rp 450.000,- (*empat ratus lima puluh ribu rupiah*); Kategori II (Provinsi Kepulauan Riau, Bangka Belitung, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Nusa Tenggara Barat) sebesar Rp 350.000,- (*tiga ratus lima puluh ribu rupiah*); Kategori III (Provinsi Gorontalo, Sulawesi Barat, Sulawesi Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Sumatera Utara, Aceh, Sumatera Barat, Kalimantan Timur) sebesar Rp 250.000,- (*dua ratus lima puluh ribu rupiah*); Kategori IV (Provinsi Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Lampung, Bengkulu, Kalimantan Selatan) sebesar Rp 200.000,- (*dua ratus ribu rupiah*); dan Kategori V (Jawa dan Bali) sebesar Rp 150.000,- (*Seratus Lima Puluh Ribu Rupiah*). Dan pada diktum kesembilan dalam hal biaya persiapan pendaftaran tanah sistematis tidak dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) sebagaimana dimaksud dalam diktum ketiga menteri dalam negeri memerintahkan bupati/walikota untuk membuat peraturan bupati/walikota bahwa biaya tersebut dibebankan kepada masyarakat.

Sesuai ketentuan kesatu pada Sementara Keputusan Bersama (Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi) Nomor : 25/SK/V/2017; Nomor : 590-3167A Tahun 2017; Nomor : 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis menyebutkan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional menetapkan jenis kegiatan, jenis biaya, dan besaran biaya yang diperlukan dalam pelaksanaan persiapan pendaftaran tanah sistematis sebagai berikut :¹⁴

1. Kegiatan penyiapan dokumen;
2. Kegiatan pengadaan Patok dan Meterai;

¹⁴Sementara Keputusan Bersama (Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi) Nomor : 25/SK/V/2017; Nomor : 590-3167A Tahun 2017; Nomor : 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis

3. Kegiatan operasional petugas kelurahan/desa.

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

Pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan langkah Pemerintah ingin memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada masyarakat dalam menguasai suatu bidang tanah. Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang mulai dilaksanakan berbeda dengan program pemerintah sebelumnya seperti Proyek Administrasi Pertanahan (PAP), *Land Management and Policy Development Project (LMPDP)* atau Proyek Ajudikasi, Larasita, dan Program Nasional Agraria (Prona). Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berbeda dengan program-program sebelumnya karena Presiden memantau, mengevaluasi bahkan berperan langsung dalam pembagian sertipikatnya kepada masyarakat.¹⁵

Tanah adat dalam istilah hukum pertanahan dikenal dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali, yaitu kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar. Kegiatan ini ada dua jenis, pertama, pendaftaran tanah secara sistematis, yang diprakarsai oleh pemerintah. Yang kedua, pendaftaran tanah secara sporadis

¹⁵Dian Aries Mujiburohman, *Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*, Bhumi, Jakarta, 2008, hlm. 90.

yang dilakukan mandiri/atas prakarsa pemilik tanah. Kedua kegiatan ini tidak perlu didahului dengan proses jual beli.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 13 ayat 2, 3, dan 4 disebutkan :¹⁶

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

Hasil survei penulis, pengurusan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Kampar di Kecamatan Kampar Timur khususnya di Koto Perambahan pada Tahun 2019 yaitu berjumlah 981 orang dan PTSL yang belum selesai sangat lah banyak terjadi yaitu 410 dibandingkan dengan desa atau kelurahan yang lain. Adapun alas hak terhadap hak atas tanah adat dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Kampar yang mengalami masalah di Kecamatan Kampar Timur khususnya di Koto Perambahan yaitu ada 5 (lima) Kasus dan dari proses pengadaan alas hak terhadap hak atas tanah adat dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Kampar banyak terjadi permasalahan hal ini dikarenakan alas hak menjadi penting karena dasar bukti kepemilikan atas tanah selain sertipikat adalah alas hak. Alas hak pula yang dijadikan dasar untuk pendaftaran tanah. Karena itulah tanah yang belum terdaftar dan alas haknya bermasalah rawan disengketakan. Sedangkan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) untuk kepastian hukum hak atas tanah adat di Kabupaten Kampar belum berjalan sebagaimana mestinya.

Berdasarkan pengamatan penulis di kantorPertanahan Kabupaten Kampar, Pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) khususnya tanah adat di Desa Koto Perambahan, Kabupaten Kampar yaitu terkait administrasi yang tidak perlu adanya

¹⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

akta peralihan. Selain itu, permasalahan lainnya antara lain tanah yang sedang dijaminkan, serta tanah yang masih dalam sengketa. Serta target program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) khususnya tanah adat ini belum diselesaikan sesuai target yang ditentukan, adanya pembayaran biaya kepada pihak Desa Koto Perambahan sebanyak Rp. 500.000,- (lima ratus ribu rupiah) per bidang tanah yang didaftarkan. Pembayaran ini dilakukan secara langsung pada pihak desa dan tidak disertai bukti tertulis, hal ini terjadi karena masih kurangnya pemahaman masyarakat. Oleh karena itu juga perlu dilakukan perbaikan dari sistem kerja, Sumber Daya Manusia (SDM) dan perangkat pendukung pada kantor Pertanahan Kabupaten Kampar yang belum optimal.¹⁷

Berdasarkan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menetapkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Landasan pelaksanaan yang digunakan oleh Kantor Pertanahan sesuai Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Selain itu tujuan utama dari pelaksanaan PTSL yaitu agar Pemerintah memiliki peta tunggal terkait pertanahan di Indonesia khususnya kepastian hukum hak atas tanah adat. Adapun penyelesaian sengketa terhadap hak atas tanah adat dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Kampar yaitu melalui jalur mediasi. Mediasi dapat ditempuh apabila para pihak sepakat melakukan perundingan dengan prinsip musyawarah untuk mufakat bagi kebaikan semua pihak. Jika salah satu pihak saja menolak, maka penyelesaiannya diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Teknisnya, mediasi dilakukan paling lama 30 hari dimana untuk mediatornya berasal dari kementerian, Kantor Pertanahan. Dalam hal mediasi ditemukan kesepakatan, maka selanjutnya dibuat perjanjian perdamaian berdasarkan berita acara mediasi yang

¹⁷ Wawancara dengan Bapak Syahri Nurriszki, Kasubsi Pendaftaran Hak Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar pada hari Senin, tanggal 09 Maret 2020.

mengikat para pihak. Setelah itu, perjanjian perdamaian itu didaftarkan pada Kepaniteraan Pengadilan Negeri setempat untuk memperoleh kekuatan hukum mengikat.¹⁸ Dari uraian tersebut diatas penulis akan menguraikan dalam tugas akhir yang diberi judul ***“Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Untuk Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Adat Di Kabupaten Kampar”***.

B. Rumusan Masalah

Pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah Proses Pengadaan Alas Hak Terhadap Hak Atas Tanah Adat Dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kabupaten Kampar?
2. Bagaimanakah Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Untuk Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Adat Di Kabupaten Kampar?
3. Bagaimanakah Penyelesaian Sengketa Terhadap Hak Atas Tanah Adat Dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kabupaten Kampar?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk Mengetahui Proses Pengadaan Alas Hak Terhadap Hak Atas Tanah Adat Dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kabupaten Kampar.
2. Untuk Mengetahui Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Untuk Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Adat Di Kabupaten Kampar.
3. Untuk Mengetahui Penyelesaian Sengketa Terhadap Hak Atas Tanah Adat Dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kabupaten Kampar.

D. Manfaat Penelitian

¹⁸ Wawancara dengan Bapak Syahri Nurriszki, Kasubsi Pendaftaran Hak Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar pada hari Senin, tanggal 09 Maret 2020.

Adapun manfaat yang penulis harapkan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk memenuhi kewajiban peneliti dalam menyelesaikan tugas akhir, untuk mendapatkan gelar Magister Kenotariatan (M.Kn) pada Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
2. Memberikan referensi kepada peneliti yang membutuhkan data yang kongkrit untuk peneliti berikutnya dalam penelitian yang sama.
3. Memberikan pengetahuan dan informasi bagi peneliti serta lembaga terkait dalam membuat suatu kebijakan.

E. Keaslian Penelitian

Dalam penelitian ini yang akan dibahas oleh penulis adalah pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap untuk kepastian hukum hak atas tanah adat di Kabupaten Kampar. Adapun yang menjadi rumusan masalah adalah bagaimanakah proses pengadaaan alas hak terhadap hak atas tanah adat dalam pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Kampar, bagaimanakah pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap untuk kepastian hukum hak atas tanah adat di Kabupaten Kampar dan bagaimanakah penyelesaian sengketa terhadap hak atas tanah adat dalam pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Kampar. Sehingga penelitian ini merupakan satu-satunya dan karya asli dan pemikiran yang objektif dan jujur. Keseluruhan proses penulisan sampai pada hasilnya merupakan upaya mengkaji kebenaran ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan.

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang telah dilakukan, diketahui telah ada penelitian terdahulu yaitu Nova Susanti, Mahasiswa Kenotariatan Universitas Andalas pada Tahun 2017, yang berjudul pendaftaran tanah pertama kaliberdasarkan jual beli dibawah tangahdi Kabupaten Padang Pariaman. Di dalam penelitian ini yang dikaji mengenai bagaimana proses pembuatan jual beli di bawah tangan di Kabupaten Padang Pariaman, bagaimana proses pendaftaran tanah pertama kali berdasarkan jual beli di bawah tangan di

Kabupaten Padang Pariaman, dan bagaimana kedudukan jual beli di bawah tangan dalam proses pendaftaran tanah pertama kali di Kabupaten Padang Pariaman. Sedangkan penulis dalam penulisan ini lebih mengkaji kepada pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap untuk kepastian hukum hak atas tanah adat di Kabupaten Kampar.

F. Kerangka Teori dan Konseptual

a. Kerangka Teoritis

1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Karena frasa kepastian hukum tidak mampu menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar-benar.¹⁹

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

¹⁹Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari : Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59.

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

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

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 bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran Positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom yang mandiri, karena bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin terwujudnya oleh hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.²²

Dalam penegakan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu : kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Ketiga unsur tersebut harus ada kompromi, harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang. Tetapi dalam praktek tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara proporsional seimbang antara ketiga unsur tersebut. Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul

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

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

keresahan. Tetapi terlalu menitik beratkan pada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil.²³

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

2. Teori Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah Menurut A.P Parlindungan yaitu Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (Bahasa Belanda *Kadaster*) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari Bahasa latin *Capistratum* yang berarti suatu register atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*).

Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah *record* pada lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya untuk kepentingan perpajakan. *Cadastre* merupakan alat yang tepat dalam memberikan uraian tersebut dan juga sebagai *Cobtinous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.²⁴

Penjelasan lebih lanjut mengenai pendaftaran tanah dinyatakan oleh Boedi Harsono bahwa Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu,

²³ *Ibid.*, hlm. 24.

²⁴ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 17.

pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda-buktinya dan pemeliharannya.²⁵

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

Kata-kata “terus menerus” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.²⁶

Kata-kata “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah. yang dimaksudkan dengan “wilayah” adalah wilayah kesatuan administrasi pendaftaran yang bisa meliputi seluruh negara, misalnya desa atau kelurahan seperti yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.²⁷

Kata-kata “tanah-tanah tertentu” menunjuk kepada obyek pendaftaran tanah. ada kemungkinan, bahwa yang didaftar hanya sebagian tanah yang dipunyai dengan hak yang ditunjuk. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang semula ditunjuk untuk di daftar adalah hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan yang tercantum dalam Pasal 10, Tetapi kemudian diperluas mengenai juga hak

²⁵Boedi Harsono, *Op., cit*, hlm. 72.

²⁶*Ibid.*, hlm. 73.

²⁷*Ibid.*, hlm. 74.

pakai yang diberikan oleh Negara, hak pengelolaan, wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun.²⁸ Penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan oleh Pemerintah. Dalam hal ini, instansi penyelenggaranya ialah Bidang Hubungan Hukum Pertanahan (HHP), yang terdapat pada setiap Daerah Kabupaten atau Kota.²⁹

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Dan Kantor Pertanahan, Pasal 13 disebutkan Bidang Hubungan Hukum Pertanahan mempunyai tugas melaksanakan pengoordinasian, pembinaan, dan pelaksanaan penetapan hak tanah dan pemberdayaan hak tanah masyarakat, pendaftaran hak tanah, dan pemeliharaan data hak tanah serta pembinaan PPAT.³⁰

Sedangkan Pasal 14 disebutkan Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Pasal 13, Bidang Hubungan Hukum Pertanahan menyelenggarakan fungsinya yaitu :³¹

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

²⁸*Ibid.*, hlm. 75.

²⁹Aartje Tehupeiory, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2012, hlm. 14.

³⁰Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Dan Kantor Pertanahan

³¹*Ibid.*,

- hak, perubahan penggunaan dan perubahan pemanfaatan/ komoditas, peralihan saham, pengembangan dan pembinaan ppat;
- j. Pelaksanaan dan pengelolaan informasi dan komputerisasi kegiatan pertanahan berbasis data yuridis; dan
 - k. Pelaksanaan bimbingan teknis, koordinasi, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang hubungan hukum pertanahan.

Dan Pasal 15 disebutkan Bidang Hubungan Hukum Pertanahan terdiri atas :³²

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

Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa :

“Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”³³

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

1. Rangkaian kegiatan, bahwa kegiatan yang dilakukan dalam pendaftaran tanah adalah, kegiatan mengumpulkan baik data fisik, maupun data yuridis dari tanah.
2. Oleh pemerintah, bahwa dalam kegiatan pendaftaran tanah ini terdapat instansi khusus yang mempunyai wewenang dan berkompeten, Badan Pertanahan Nasional (BPN).

³²*Ibid.*,

³³Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

3. Teratur dan terus menerus, bahwa proses pendaftaran tanah merupakan suatu kegiatan yang didasarkan dari peraturan perundang-undangan, dan kegiatan ini.
4. Dilakukan secara terus-menerus, tidak berhenti sampai dengan seseorang mendapatkan tanda bukti hak. Data tanah, bahwa hasil pertama dari proses pendaftaran tanah adalah, dihasilkannya data fisik dan data yuridis. Data fisik memuat data mengenai tanah, antara lain, lokasi, batas-batas, luas bangunan, serta tanaman yang ada di atasnya. Sedangkan data yuridis memuat data mengenai haknya, antara lain, hak apa, pemegang haknya, dan lain-lain.
5. Wilayah, bisa merupakan wilayah kesatuan administrasi pendaftaran, yang meliputi seluruh wilayah Negara.
6. Tanah-tanah tertentu, berkaitan dengan oyek dari pendaftaran tanah.
7. Tanda bukti, adanya tanda bukti kepemilikan hak yang berupa sertipikat.

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

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

1. Pengertian Pendaftaran Tanah secara Sporadik

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai suatu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian

wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.³⁴

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan dalam Pasal 1 angka 11 definisi Pendaftaran Tanah Secara Sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal, berarti pula seluruh biaya dibebankan kepada pemohon.³⁵

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

1. Permohonan pengukuran.
2. Permohonan pendaftaran hak baru.
3. Permohonan pendaftaran hak lama.
4. Permohonan pendaftaran peralihan hak dan lain-lain.

Permohonan pengukuran bidang tanah diajukan untuk keperluan :

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

2. Pengertian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Menurut Florianus SP Sangsun, Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua

³⁴Florianus SP Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Visi Media, Jakarta, 2007, hlm. 24.

³⁵Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

obyek pendaftaran tanah yang belum di daftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri. Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa Pemerintah, maka kegiatan tersebut didasarkan pada suatu rencana kerja yang ditetapkan oleh Menteri.³⁶

3. Teori Penyelesaian Sengketa

1. Penyelesaian Sengketa melalui Litigasi

Proses penyelesaian sengketa yang dilaksanakan melalui pengadilan atau yang sering disebut dengan istilah “litigasi”, yaitu suatu penyelesaian sengketa yang dilaksanakan dengan proses beracara dipengadilan di mana kewenangan untuk mengatur dan memutuskannya dilaksanakan oleh hakim.

Litigasi merupakan proses penyelesaian sengketa di pengadilan, di mana semua pihak yang bersengketa saling berhadapan satu sama lain untuk mempertahankan hak-haknya di muka pengadilan. Hasil akhir dari suatu penyelesaian sengketa melalui litigasi adalah putusan yang menyatakan *win-lose solution*.³⁷

Prosedur dalam jalur litigasi ini sifatnya lebih formal dan teknis, menghasilkan kesepakatan yang bersifat menang kalah, cenderung menimbulkan masalah baru, lambat dalam penyelesaiannya, membutuhkan biaya yang mahal, tidak responsif dan menimbulkan permusuhan diantara para pihak yang bersengketa. Kondisi ini menyebabkan masyarakat mencari alternatif lain yaitu penyelesaian sengketa di luar proses peradilan formal. Penyelesaian sengketa di luar proses peradilan formal ini lah yang disebut dengan “*Alternative Dispute Resolution*” atau ADR.

2. Penyelesaian Sengketa melalui Non-Litigasi

³⁶Florianus SP Sangsun, *Op., cit*, hlm. 23.

³⁷NurnaningsihAmriani, *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa PerdataDi Pengadilan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 25.

Dalam penyelesaian sengketa melalui non-litigasi, kita telah mengenal adanya penyelesaian sengketa alternatif atau *Alternative Dispute Resolution* (ADR), yang dalam perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, *Alternative Dispute Resolution* adalah suatu pranata penyelesaian sengketa di luar pengadilan berdasarkan kesepakatan para pihak dengan mengesampingkan penyelesaian sengketa secara litigasi di pengadilan.

Akhir-akhir ini pembahasan mengenai alternatif dalam penyelesaian sengketa semakin ramai dibicarakan, bahkan perlu dikembangkan untuk mengatasi kemacetan dan penumpukan perkara dipengadilan maupun di Mahkamah Agung. Alternatif dalam penyelesaian sengketa jumlahnya banyak diantaranya :

- a. Arbitrase, Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa menjelaskan bahwa arbitrase (wasit) adalah cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa. Arbitrase digunakan untuk mengantisipasi perselisihan yang mungkin terjadi maupun yang sedang mengalami perselisihan yang tidak dapat diselesaikan secara negosiasi/konsultasi maupun melalui pihak ketiga serta untuk menghindari penyelesaian sengketa melalui Badan Peradilan yang selama ini dirasakan memerlukan waktu yang lama.
- b. Negosiasi merupakan komunikasi dua arah yang dirancang untuk mencapai kesepakatan pada saat kedua belah pihak memiliki berbagai kepentingan yang sama maupun yang berbeda. Hal ini selaras dengan apa yang diungkapkan oleh Susanti Adi Nugroho bahwa negosiasi ialah proses tawar menawar untuk mencapai kesepakatan dengan pihak lain melalui proses interaksi, komunikasi yang dinamis dengan tujuan untuk mendapatkan

penyelesaian atau jalan keluar dari permasalahan yang sedang dihadapi oleh kedua belah pihak.

- c. Mediasi, pada dasarnya adalah negosiasi yang melibatkan pihak ketiga yang memiliki keahlian mengenai prosedur mediasi yang efektif, dapat membantu dalam situasi konflik untuk mengkoordinasikan aktivitas mereka sehingga dapat lebih efektif dalam proses tawar-menawar. Mediasi juga dapat diartikan sebagai upaya penyelesaian sengketa para pihak dengan kesepakatan bersama melalui mediator yang bersikap netral, dan tidak membuat keputusan atau kesimpulan bagi para pihak tetapi menunjang fasilitator untuk terlaksananya dialog antar pihak dengan suasana keterbukaan, kejujuran, dan tukar pendapat untuk tercapainya mufakat.
- d. Konsiliasi merupakan lanjutan dari mediasi. Mediator berubah fungsi menjadi konsiliator. Dalam hal ini konsiliator menjalankan fungsi yang lebih aktif dalam mencari bentuk-bentuk penyelesaian sengketa dan menawarkannya kepada para pihak. Jika para pihak dapat menyetujui, solusi yang dibuat konsiliator akan menjadi *resolution*. Kesepakatan yang terjadi bersifat final dan mengikat para pihak. Apabila pihak yang bersengketa tidak mampu merumuskan suatu kesepakatan dan pihak ketiga mengajukan usulan jalan keluar dari sengketa, proses ini disebut konsiliasi.
- e. Penilaian ahli merupakan cara penyelesaian sengketa oleh para pihak dengan meminta pendapat atau penilaian ahli terhadap perselisihan yang sedang terjadi.
- f. Pencari fakta (*fact finding*) adalah sebuah cara penyelesaian sengketa oleh para pihak dengan meminta bantuan sebuah tim yang biasanya terdiri atas para ahli dengan jumlah ganjil yang menjalankan fungsi penyelidikan atau penemuan fakta-fakta yang diharapkan memperjelas duduk persoalan dan dapat mengakhiri sengketa.

b. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual berisikan batasan-batasan tentang terminologi yang terdapat dalam judul dan ruang lingkup penelitian. ***“Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Untuk Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Adat Di Kabupaten Kampar”***.

1. Pelaksanaan yaitu dalam hal proses dan cara melaksanakan.³⁸
2. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.³⁹
3. Kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Karena frasa kepastian hukum tidak mampu menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar-benar.⁴⁰
4. Tanah adat adalah tanah girik, berasal dari tanah adat atau tanah-tanah lain yang belum dikonversi menjadi salah satu tanah dengan hak tertentu (hak milik, hak guna bangunan, hak pakai atau hak guna usaha) dan belum didaftarkan atau disertipikatkan pada kantor Pertanahan setempat.
5. Kabupaten Kampar adalah salah satu kabupaten di Provinsi Riau, Indonesia. Di samping julukan Bumi Sarimadu, Kabupaten Kampar yang beribu Kota di Bangkinang ini juga dikenal dengan julukan Serambi Mekkah di Provinsi Riau.

³⁸Em Zul Fajri dan Ratu Aprilia Senja, *Kamus Bahasa Indonesia*, Difa Publisher, Jakarta, 2004, hlm. 508.

³⁹Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

⁴⁰Dominikus Rato, *Op., cit*, hlm. 59.

6. Tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali.⁴¹
7. Hak atas tanah adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.⁴²
8. Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya, dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁴³
9. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah ini.⁴⁴
10. Alas hak atas tanah merupakan salah satu syarat bagi warga Negara untuk mengajukan permohonan hak atas tanah. Seperti jual beli, hibah, waris atau penguasaan fisik selama sepuluh tahun.
11. Penyelesaian sengketa pertanahan dapat dilaksanakan melalui musyawarah, Badan Peradilan, Arbitrase, dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS). Cara-cara melalui Arbitrase dan APS lebih dianjurkan untuk mencegah konflik yang

⁴¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁴² Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

⁴³ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

⁴⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

berkepanjangan. Penyelesaian tumpang tindih antara instansi-instansi pemerintah harus diselesaikan secara musyawarah atau melalui instansi yang lebih tinggi.

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini digunakan pendekatan dengan metode yuridis empiris, yaitu suatu penelitian yang menggunakan metode pendekatan terhadap masalah dengan melihat norma-norma hukum yang berlaku kemudian dihubungkan dengan fakta-fakta hukum yang terdapat di lapangan.

Sedangkan jenis penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian yang bersifat *deskriptif* 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.⁴⁵

2. Jenis dan Sumber Data

Secara umum jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari responden (objek penelitian). Dalam hal ini penulis memperoleh data melalui penelitian lapangan dengan melakukan wawancara kepada responden, diantaranya Kasubsi Pendaftaran Hak Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar dan Masyarakat yang menjadi peserta program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) khususnya tanah adat di Kabupaten Kampar.

b. Data Sekunder

⁴⁵ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cet VI, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2012, hlm. 25.

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

1) Bahan Hukum Primer

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

- 
- a) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW).
 - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
 - c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
 - d) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Dan Kantor Pertanahan.
 - e) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
 - f) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan

2) Bahan Hukum Sekunder

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

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

3) Bahan Hukum Tersier

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

3. Teknik Pengumpulan Data

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

- a) Wawancara semi terstruktur yaitu metode pengumpulan data yang digunakan untuk mendapatkan keterangan-keterangan secara lisan melalui tanya jawab secara terstruktur kepada pihak terkait sehubungan dengan penelitian penulis. Adapun sampel dalam penelitian ini adalah Kasubsi Pendaftaran Hak Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Kamparditetapkan dengan metode *sensus*, dan Masyarakat yang menjadi peserta program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap(PTSL) khususnya tanah adat di Kabupaten Kampar ditetapkan dengan metode *purposive sampling*.
- b) Studi dokumen yaitu penelitian dengan cara mempelajari kasus-kasus yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Pengolahan Data

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

5. Analisis Data

Analisis ini merupakan penyusunan terhadap data yang telah diolah untuk mendapat suatu kesimpulan. Dalam penulisan ini, setelah data terkumpul kemudian dilakukan analisis kualitatif yaitu uraian-uraian yang dilakukan dalam penelitian terhadap data-data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka, tetapi dalam bentuk kalimat yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan, pandangan pakar, pandangan aparat penegak hukum, termasuk pengalaman dalam penelitian.

